

# Análisis de políticas públicas

Antonio Garrido Rubia  
Jaume López Hernández  
Mónica Méndez Lago  
Mireia Grau Creus

PID\_00155966



Universitat Oberta  
de Catalunya

[www.uoc.edu](http://www.uoc.edu)



# Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. La esfera privada y la esfera pública.....</b>  | <b>5</b>  |
| 1.1. ¿Por qué políticas? .....  | 5         |
| 1.1.1. El conflicto inherente de la sociedad .....  | 5         |
| 1.1.2. Soluciones colectivas a problemas colectivos .....   | 6         |
| 1.1.3. Política y políticas: prioridades y problemas .....  | 8         |
| 1.2. ¿Por qué públicas? .....   | 9         |
| 1.2.1. ¿Qué quiere decir público? .....   | 10        |
| 1.2.2. Distintas concepciones del ciudadano y del papel del<br>Estado .....                               | 11        |
| 1.2.3. Características del sector público .....   | 14        |
| 1.2.4. Razones para la intervención del Estado .....  | 15        |
| 1.3. ¿Qué puede hacer el Estado? .....  | 20        |
| 1.4. La competencia no es exclusiva del mercado .....   | 21        |
| 1.5. Ámbitos de las políticas públicas .....  | 22        |
| <b>2. Perspectivas de análisis: los actores.....</b>  | <b>24</b> |
| 2.1. Actores: definición del concepto .....   | 24        |
| 2.1.1. Definición de actor .....  | 24        |
| 2.1.2. El papel de los actores políticos .....  | 25        |
| 2.1.3. La clasificación de los actores .....  | 28        |
| 2.2. Actores, grupos y poder: la influencia de los actores en los<br>procesos de políticas públicas ..... | 30        |
| 2.2.1. Los grupos y los procesos gubernamentales .....  | 30        |
| 2.2.2. Los grupos y la estructura del poder: los pluralistas y<br>sus críticos .....                      | 31        |
| 2.2.3. El poder, el Estado y los grupos de interés: el<br>corporativismo .....                            | 32        |
| 2.3. Actores, interacción e interdependencia: los enfoques de<br>redes .....                              | 34        |
| <b>3. Perspectivas de análisis: las instituciones.....</b>  | <b>37</b> |
| 3.1. Las instituciones políticas .....  | 37        |
| 3.1.1. Estructura y agencia .....   | 39        |
| 3.2. El neoinstitucionalismo .....  | 40        |
| 3.2.1. De nuevo, las instituciones .....  | 40        |
| 3.2.2. Antiguo y nuevo institucionalismo .....  | 41        |
| 3.3. Subtipos de institucionalismo .....  | 45        |
| 3.3.1. Institucionalismo sociológico .....  | 45        |
| 3.3.2. Institucionalismo económico y de elección racional ....  | 48        |
| 3.3.3. Institucionalismo histórico .....  | 51        |
| 3.4. Instituciones contingentes .....   | 55        |
| 3.4.1. Institucionalismo centrado en actores .....  | 55        |

|                           |  |     |
|---------------------------|--|-----|
| 3.4.2.                    | <i>Path-dependency</i> y legados de políticas .....  | 56  |
| 3.4.3.                    | El papel de las ideas .....  | 57  |
| <b>4.</b>                 | <b>Definición del problema y configuración de la agenda</b> .....  | 59  |
| 4.1.                      | ¿Qué es un problema? .....   | 59  |
| 4.2.                      | Ejemplos: de Carcassona a la inmigración .....   | 62  |
| 4.2.1.                    | El asedio de Carcassona .....  | 62  |
| 4.2.2.                    | Drogas: salud pública o control policial .....   | 63  |
| 4.2.3.                    | Inmigración: expulsión o integración de los "sin papeles" .....  | 64  |
| 4.3.                      | ¿Quién define el problema? .....   | 65  |
| 4.3.1.                    | La agenda pública .....  | 66  |
| 4.3.2.                    | La agenda política (o agenda institucional) .....  | 68  |
| 4.4.                      | ¿Quién toma la iniciativa? .....   | 69  |
| <b>5.</b>                 | <b>Escenarios decisionales y estilos de elaboración</b> .....  | 70  |
| 5.1.                      | Racionalidad absoluta: la mejor solución posible .....   | 70  |
| 5.1.1.                    | El análisis de costes y beneficios .....   | 71  |
| 5.2.                      | Racionalidad limitada: una solución satisfactoria .....  | 73  |
| 5.3.                      | El incrementalismo: una solución compartida .....  | 76  |
| 5.4.                      | Modelo papelera: soluciones sin un plan .....  | 77  |
| 5.5.                      | Una visión de conjunto: ¿falsa polémica? .....   | 77  |
| 5.6.                      | Escenarios decisionales .....  | 80  |
| 5.7.                      | La alternativa 0 .....   | 83  |
| <b>6.</b>                 | <b>La implementación de las políticas</b> .....  | 85  |
| 6.1.                      | Desarrollo del objeto de estudio y definiciones de implementación .....                                    | 85  |
| 6.2.                      | La perspectiva racional ( <i>top down</i> ) .....  | 88  |
| 6.3.                      | Las críticas al enfoque racionalista y la aparición del enfoque de abajo arriba ( <i>bottom up</i> ) ..... | 91  |
| <b>7.</b>                 | <b>La evaluación de políticas públicas</b> .....   | 94  |
| 7.1.                      | Definición de evaluación: ¿en qué consiste evaluar las políticas públicas? .....                           | 94  |
| 7.2.                      | Tipo de evaluación .....   | 97  |
| 7.3.                      | Fases y metodología de la evaluación .....   | 101 |
| 7.4.                      | Evaluación, objetividad y política .....   | 112 |
| <b>Bibliografía</b> ..... |  | 115 |

## 1. La esfera privada y la esfera pública

Este capítulo introduce diferentes razonamientos que llevan a explicar y a justificar teóricamente la existencia de políticas públicas. Estos razonamientos están estrechamente ligados a la justificación de la intervención estatal. A lo largo del módulo se exploran los diferentes aspectos vinculados a la necesidad de intervención por parte de las autoridades públicas: los argumentos (la necesidad de regular los conflictos, la existencia de problemas que no se pueden resolver en el mercado o en el ámbito de la sociedad civil, las externalidades), los conceptos (¿qué se entiende por público?, ¿cuáles son las características de los servicios y de los bienes públicos?) y la relación que se pueda establecer entre público y privado en la provisión de servicios a los ciudadanos.

### 1.1. ¿Por qué políticas?

¿Por qué son necesarias las políticas públicas? ¿Cuáles son las razones de fondo del hecho de que sea necesaria una intervención pública? ¿Por qué el gobierno debería actuar sobre ámbitos tan variados? Antes de analizar el ciclo operativo de las políticas públicas y prestar atención sobre cada uno de los momentos en los que éstas se van formando, deberíamos tener una idea clara de la razón de ser de una política pública. Es decir, antes de estudiar cómo se generan y aplican, deberíamos saber por qué se aplican.

Para llevarlo a cabo, en primer lugar, debemos fijarnos en **dos rasgos básicos que caracterizan al mundo de la política**: el conflicto social inherente y la necesidad de soluciones colectivas a los problemas colectivos.

#### 1.1.1. El conflicto inherente de la sociedad

Quizá no siempre es lo bastante evidente, y menos aún si las políticas públicas del país en el que vivimos tienen una cierta eficacia, pero el hecho es que en el trasfondo de cualquier sociedad siempre podemos encontrar un conflicto inherente al hecho mismo de vivir en sociedad. No podemos negar que, a pesar de vivir juntos en comunidad, nuestra posición en ésta no es idéntica a la de los demás y, por lo tanto, todos tenemos intereses divergentes, o no siempre coincidentes. Esta idea ha sido señalada de maneras muy distintas por varias corrientes de pensamiento social.

Sin embargo, no es necesario compartir la visión de ninguna de estas corrientes para reconocer que sólo el hecho de disponer de ocupaciones profesionales diferentes, de recursos diferentes, de vivir en lugares distintos, incluso de tener edades diferentes, etc. configura una multiplicidad de objetivos e intereses particulares que, tanto si están organizados mediante asociaciones como si no, se deben armonizar de alguna manera porque no son coincidentes de una

#### La lucha de clases

El marxismo es una de las corrientes de pensamiento social que más ha enfatizado en sus explicaciones este conflicto al que se ha referido al acuñar el término *lucha de clases*, que refleja su particular visión sobre este conflicto.

manera evidente. La política se puede entender como la arena en la que se intenta resolver este conflicto. Dicho con otras palabras, la política es la arena de gestión del conflicto social.

Este conflicto no siempre es explícito o fácilmente visible. Cuando esto sucede, decimos que el conflicto está **latente**, pero esto no quiere decir que no exista. Así, por **conflicto** no entendemos en este caso la existencia de disturbios, de violencia física, de agresiones. *Violencia y conflicto*, en este sentido, no son sinónimos. El hecho de que haya intereses contradictorios es la causa de este conflicto y, por lo tanto, siempre estará presente aunque no se manifieste de una manera violenta. Precisamente, las instituciones sociales y las políticas públicas tienen un papel crucial para que estas contradicciones básicas acaben o no deriven hacia desajustes sociales o manifestaciones de signo violento.

#### Intereses divergentes

La contraposición de intereses se produce entre múltiples colectivos sociales. Por ejemplo, entre consumidores y productores, entre asalariados y propietarios, entre el mundo rural y el mundo urbano, entre los jóvenes y los mayores, etc. Es probable que, de entrada, los intereses de estos colectivos no coincidan.

La ausencia de violencia no equivale a la ausencia de conflicto en el sentido que se ha apuntado aquí.

Las instituciones pueden contribuir a hacer más o menos explícitas (visibles) estas contradicciones y pueden ofrecer o no canales más o menos adecuados para resolver las contradicciones que estos intereses divergentes generan.

Se podría citar como ejemplo de conflicto latente extremo, dado su alto grado de invisibilidad, el que se produce entre los intereses de las generaciones actuales y los de las generaciones futuras que no tienen voz y, por lo tanto, difícilmente pueden hacer visible su posición. Por lo tanto, es tarea del gobierno velar por la defensa de sus intereses legítimos, algo que estas mismas generaciones no pueden llevar a cabo. Por ejemplo, fomentar un consumo sostenible o defender los recursos naturales con vistas a un futuro.

En la medida en que este conflicto es inherente al hecho mismo de vivir en sociedad, no podemos decir que tenga propiamente solución. Se puede gestionar, reconducir, modular, etc., pero no se puede hacer desaparecer. Por todo esto, y de acuerdo con la definición de *problema* que vincula estrechamente la identificación de éste con la posibilidad de solución, este conflicto no lo debemos conceptualizar como un problema, sino como un hecho.

### 1.1.2. Soluciones colectivas a problemas colectivos

Otro rasgo propio de la arena política es que gestiona problemas que podemos considerar **públicos** porque afectan al mismo tiempo a un colectivo de gente. Se podría decir que la sociedad tiene necesidades colectivas, problemas que se dan en el espacio público, aquel que no pertenece a nadie en particular o que pertenece a muchos al mismo tiempo. Las problemáticas que se generan en

esta esfera pública piden muchas veces intervenciones centralizadas o, cuando menos, coordinadas por un único actor. En estos casos, se podría decir que lo que es colectivo se debe resolver colectivamente.

Intentar caracterizar e identificar con claridad estas situaciones ha sido una tarea importante de las ciencias sociales durante años, especialmente de la economía y la ciencia política. Básicamente, hay dos maneras de explicar la existencia de estas situaciones en las que la presencia del Estado y de su poder de intervención resulta inexcusable:

1) Desde la economía, se nos proponen las explicaciones que apuntan a las **quiebras de mercado**, aquellas situaciones en las que el mercado resulta incapaz de conseguir resultados eficientes. En otras palabras, hay situaciones en las que resulta muy difícil que los individuos, de una manera espontánea y sin una organización que supere la acción unilateral de cada uno de ellos, consigan determinados objetivos. Se trata normalmente de objetivos comunes, compartidos o que afectan a un colectivo de personas.

2) Por otra parte, desde la ciencia política se ha puesto el acento en el estudio de aquellas situaciones en las que la racionalidad individual y la colectiva pueden divergir. Por *racionalidad individual* se entiende aquello que haría un individuo de acuerdo con sus propios intereses, los medios de los que dispone para actuar y teniendo en cuenta el impacto **esperable** de sus acciones. En algunos casos, aquello que un individuo racional haría unilateralmente y aquello que querría que todos hicieran, o que él haría si estuviera seguro de que los demás también lo harán, puede ser muy diferente. La ciencia política ha estudiado estos dilemas y ha intentado identificar las situaciones en las que es más probable que aparezcan.

Por estas razones, en algunos casos se hace plenamente necesario que haya un agente central que mediante una serie de posibilidades de intervención –que estudiaremos– actúe, es decir, haga políticas. En definitiva, es necesaria una unidad de decisión centralizada que reúna informaciones dispersas, que tenga en cuenta diferentes puntos de vista e intereses variados, y que actúe de una manera coherente de acuerdo con una visión general.

Alguien podría decir que las desavenencias entre racionalidad individual y colectiva son, finalmente, también la expresión de un conflicto que se debe gestionar y que justifica la intervención del Estado, esta vez no entre los intereses de colectivos diferentes, sino entre los intereses del individuo y los del colectivo. Esto es cierto, pero meter en la idea del conflicto social estas situaciones puede resultar poco preciso dado que incluso si las dos racionalidades apuntaran en la misma dirección, es decir, si no hubiera ningún tipo de tensión entre éstas, igualmente haría falta una actuación coordinada de ámbito colectivo orientada a dar soluciones de tipo global. La buena voluntad o el interés por el

#### Ved también

Podéis ver más detalladamente las quiebras de mercado en el apartado 1.2.4 de este módulo.

#### La teoría de juegos

La teoría de juegos, mediante el análisis de las posibles estrategias de actuación de individuos que interaccionan en un contexto dado, es una de las herramientas más útiles de las que disponen los científicos sociales para descubrir estas situaciones en las que la racionalidad individual y la colectiva pueden ir por caminos diferentes.

#### Coordinación

Pagar impuestos, ir a una manifestación o no contaminar pueden ser ejemplos de situaciones en las que aquello que querríamos que hiciera todo el mundo puede divergir de aquello que nosotros haríamos, cuando menos si no estuviéramos seguros de que los demás actuarán de la misma manera que nosotros. Por ello es necesaria una cierta coordinación, para que todo el mundo no piense que "ya lo hará el otro".

bienestar del conjunto no garantizan una solución eficiente si esta actuación se lleva a cabo desde posturas unilaterales. En otras palabras, hay un tipo de problemas que, dada su naturaleza, requieren soluciones colectivas.

### **Soluciones colectivas**

Hay problemas a los que difícilmente se les puede dar respuesta de manera individual, cada uno por su cuenta. ¿Os imagináis cómo se podría hacer una política redistributiva unilateral? ¿Os imagináis una política lingüística en el ámbito privado? Muchos de los problemas de los que se trata en la política requieren una acción conjunta y coordinada con una visión global.

### **1.1.3. Política y políticas: prioridades y problemas**

Aunque hemos empezado este módulo afirmando que para explicar el porqué de las políticas públicas debemos fijarnos en algunos rasgos básicos del mundo de la política, debemos decir, una vez visto esto, que **las políticas públicas** y **la política** no son exactamente lo mismo aunque compartan un mismo escenario y unos mismos rasgos básicos. Así, conviene distinguir entre aquello que denominamos propiamente la *política* y las *políticas públicas*.

En el mundo anglohablante, esta distinción tiene una larga tradición académica y queda reflejada, quizá con más claridad, en el uso de dos términos: *politics* para 'política' y *policy* para 'políticas públicas'.

Aquello que denominamos **política** (*politics*) hace referencia al reino de la discusión sobre las preferencias públicas, sobre cuáles deben ser las prioridades globales que deben articular la acción de gobierno. Es, por lo tanto, el ámbito en el que debemos situar la acción de los partidos políticos, sus programas electorales, los debates parlamentarios y la orientación general del gobierno, que se podría identificar, finalmente, de una manera más concreta haciendo referencia a los presupuestos del Estado. En ella quedan reflejadas negro sobre blanco cuáles son las prioridades del gobierno de un país.

En cambio, las **políticas públicas** (*policy*) manifiestan, como ya se ha visto, la acción de gobierno, mediante la Administración Pública, encaminada a resolver los diferentes problemas que se le encargan. Sean las que sean las prioridades generales, queda claro que en los distintos ámbitos de actuación del gobierno, la Administración se verá obligada a dar respuesta a diferentes demandas de parte de la sociedad. Estas acciones configuran las políticas públicas que estudiaremos a lo largo de este módulo.

Se podría decir que la política expresa la dimensión democrática del Estado, de discusión de objetivos generales, mientras que las políticas públicas manifiestan el papel de la Administración como instrumento del Estado que debe actuar para dar respuesta a demandas sociales concretas. En un caso, se plan-

tean objetivos, en el otro, soluciones. Las primeras están dominadas por la cuestión "¿qué queremos?", las segundas, por el interrogante "cómo lo hacemos?", "¿cómo debe actuar el gobierno?".

---

**politics:** expresión de preferencias, reino de los objetivos, de los programas, dimensión democrática del Estado. ¿Qué queremos?

---

**policy:** expresión de solución a problemas concretos (particulares o generales), tiene que ver con la Administración Pública. ¿Cómo lo hacemos?

---

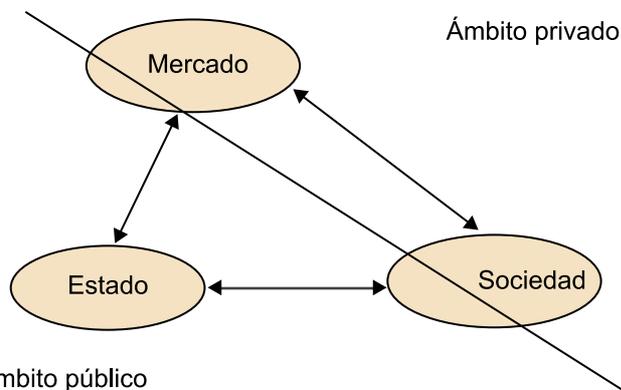
## 1.2. ¿Por qué públicas?

Hemos hablado del conflicto social inherente en un sentido amplio, pero podríamos concretar un poco más. Se podría decir que este conflicto se da en el seno de tres ámbitos diferentes o en la interacción que se produce entre éstos en el marco de la esfera pública. Estos tres ámbitos son los siguientes:

- El mercado.
- El Estado.
- La sociedad.

Cada uno de estos ámbitos se rige por unas lógicas y valores propios, por un conjunto de reglas e instituciones diferentes que entran en contacto en la esfera pública de una manera no siempre fácil. Así, además de la diversidad de intereses que confluyen en la sociedad –a la que ya nos hemos referido–, debemos señalar estas diferencias también como generadoras de tensiones y contradicciones.

Las políticas públicas se pueden entender como la superficie de contacto entre el Estado, el mercado y la sociedad.



Como queda reflejado en el gráfico anterior, tanto el mercado como la sociedad tienen una doble vertiente pública y privada. El Estado, en cambio, por definición lleva a cabo todas sus acciones en la esfera pública. De hecho, se podría decir al revés: los límites de la esfera pública llegan hasta allí donde se

### Los objetivos de las políticas

Buscar un provecho económico, actuar de manera igualitaria, sin hacer distinciones, y prestar atención al que más lo necesita son objetivos que, de entrada, difícilmente son alcanzables en una misma acción. Su importancia relativa como orientadores de actuaciones varía dependiendo de los ámbitos –mercado, Estado o sociedad– en los que estemos.

### Institución

En las ciencias sociales, el término *institución* tiene un sentido más preciso que en el lenguaje habitual. Una institución es un conjunto de reglas o rutinas que marcan pautas de comportamiento. Se contraponen al término *organización*, que hace referencia a un conjunto de individuos que presenta en algún sentido una unidad de acción o decisión. Para algunos científicos sociales, todo lo que ocurre en la esfera pública se puede explicar atendiendo exclusivamente a estas dos variables.

reconoce la capacidad legítima de intervención del Estado. Sin embargo, este espacio varía dependiendo de los países. ¿De qué depende, entonces, dónde se sitúa la frontera entre la esfera pública y la privada? Dar respuesta a esta pregunta es un paso importante para comprender el sentido de las políticas públicas, el porqué de la actuación del Estado, que inevitablemente interactúa con el mercado y la sociedad, y las afecta. Por ello, conocer cómo se define esta frontera en cada caso nos puede ayudar a explicar el tipo de políticas públicas que encontramos en un país determinado.

### 1.2.1. ¿Qué quiere decir público?

Antes debemos prestar un poco de atención a la palabra *público*, que utilizamos constantemente a lo largo de este curso y que, como ya habéis podido apreciar, tiene un carácter polisémico. ¿Qué quiere decir público?

- En el sentido más amplio del término, por *esfera pública* entendemos simplemente el espacio compartido, colectivo.
- En un sentido un poco más estricto, lo relacionamos con el Estado y su capacidad de intervención.
- Finalmente, en sentido aún más estricto, entendemos por *público* de titularidad estatal, cuando la propiedad es del Estado.

#### Ejemplo

La comunicación es, por definición, un ámbito público (en sentido amplio). Un medio de comunicación (una televisión, una red de telefonía) puede ser regulado o ser intervenido de alguna manera por el Estado y tener así un carácter público (en sentido un poco más estricto), aunque el Estado no sea el propietario. También puede tener su propiedad y así convertirse en un medio de comunicación público (en sentido más restringido).

Por otra parte, a menudo el término *público* se presenta en oposición a *mercado*, especialmente en las discusiones sobre cuál es el mejor agente para dar un determinado servicio. Ésta es la discusión que, finalmente, nos interesa más en el marco del estudio de las políticas públicas. En estos casos, se suele hacer referencia al ámbito público con el término **sector público**.

Cuando planteamos la cuestión de hasta dónde debe llegar el Estado con su intervención, nos referimos a la segunda acepción del término *público*. En este sentido, ¿qué debemos considerar que es susceptible de ser intervenido por el Estado? ¿Por qué razones?

¿Es la educación un bien privado, que debe proporcionar el mercado y no el Estado y los individuos deben conseguir por su cuenta? ¿Los maltratos familiares, son un asunto privado? ¿Y la discriminación racista en un bar donde hay derecho de admisión? ¿Hasta qué punto las drogas son un problema de ámbito público?

#### Ejemplo

"La educación es demasiado importante para dejarla en manos del Estado". Esta expresión, muy recurrente en Estados Unidos –y sobradamente compartida desde posiciones políticas diferentes–, es un reflejo de la concepción que en este país se tiene del Estado y de su ámbito de intervención.

En otras palabras, ¿dónde (en qué ámbitos) y cómo (con qué instrumentos) se deben llevar a cabo las políticas públicas?

### 1.2.2. Distintas concepciones del ciudadano y del papel del Estado

En el mundo encontramos distintos modos de entender el respectivo papel que deben tener los ciudadanos y el Estado en el proceso de provisión de servicios que responden a las demandas ciudadanas. Hasta un cierto punto, se podría decir que estas concepciones tienen un carácter no del todo explícito por el hecho de ser sobradamente compartidas y no ser objeto de debate público. Constituyen, muchas veces, parte de la cultura política de un país y son fruto de su tradición histórica. Por ello, no nos debe sorprender que fuerzas de signo político muy diferente coincidan, en cambio, en considerar que una determinada cuestión debe quedar dentro de o fuera de las manos del Estado, como en el ejemplo sobre la visión que se tiene en Estados Unidos del papel del Estado en la educación.

#### Ejemplo

Igualmente, en España, el hecho de que hasta muy recientemente no se haya planteado la conveniencia de que el Estado se haga cargo de la educación infantil antes de los tres años puede responder a una cierta visión compartida por diferentes fuerzas políticas de que la educación de los más pequeños es un problema familiar que se debe resolver en el seno de las familias: es decir, debe quedar fuera del ámbito de actuación público. Es necesario un cambio de visión para darse cuenta de que los argumentos que se esgrimen en favor de la intervención del Estado en la educación general de los niños también son aplicables a los menores de tres años, aunque no haya sido así hasta ahora.

Así pues, el ámbito de actuación del Estado y el tipo de institución (público o privado) que se hará cargo de la provisión de un determinado servicio depende de la concepción que se tenga del papel que puede tener la ciudadanía, de cuál debería ser el papel del Estado y de las interrelaciones entre los dos.

Si intentamos realizar una taxonomía tan simple como sea posible de los tipos de concepción del ciudadano que encontremos en el panorama de las democracias occidentales, podemos distinguir cuatro concepciones básicas: la que equipara el papel del ciudadano con el del súbdito, la que identifica el papel de éste con el de un accionista, la que lo ve más bien como un consumidor y, finalmente, la que podemos decir que lo posiciona verdaderamente como un ciudadano. Veamos qué significan estas metáforas:

1) El **ciudadano súbdito** toma la postura más pasiva posible, acata sin quejas las actuaciones del Estado. Podríamos decir que por su naturaleza se trata de una visión poco común en las democracias.

2) Al **ciudadano accionista** se le reconoce la capacidad de crítica, como la de cualquier accionista que puede vender sus acciones, pero no puede intervenir en la gestión directa de la empresa. Esta concepción del ciudadano se suele tener cuando se defiende que la mejor o la única manera de garantizar los derechos de los ciudadanos en relación con los servicios públicos consiste en

#### Lectura recomendada

Sobre adaptación libre podéis ver: **Q. Brugué y otros** (1994, septiembre-diciembre). "La Administración Pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?". En: *Gestión y análisis de Políticas Públicas* (núm. 1). Madrid. [Adaptación libre].

facilitar una oferta privada que concurra paralelamente a la del Estado, de manera que el ciudadano pueda elegir a cuál se acoge y ejerza de esta manera velada su derecho a la crítica. Ciertamente, estos planteamientos dejan en un segundo plano las diferencias en las rentas de los ciudadanos.

3) La idea del **ciudadano consumidor** significa un paso más hacia el reconocimiento pleno del papel activo del ciudadano. En este caso, se trata de un ciudadano a quien no sólo se le reconoce la capacidad de reclamación, sino también de opinión en tanto que cliente de un servicio. Ahora bien, sólo se entiende que opine en aquello que le afecta directamente. Como consumidor, se entiende que pueda protestar y opinar sobre el servicio recibido, pero no que quiera participar en la configuración de servicios que no van dirigidos a él directamente. Para realizar esta tarea, ya están los políticos.

4) Finalmente, la concepción más activa del papel del ciudadano, que podríamos llamar –recalcándolo con una reiteración– del **ciudadano ciudadano**, le reconoce su total capacidad para intervenir, mediante la participación activa o de la crítica, en la formación de un servicio prestado por el Estado. En este caso, no se trata sólo de garantizar así sus derechos individuales como consumidor de este servicio, sino también de reconocer sus derechos colectivos como partícipe de una comunidad. Considerarlo ciudadano de esta comunidad quiere decir –podríamos decir que "equivale a"– reconocer su derecho a participar en todos los asuntos que afectan a esta comunidad, aunque no le afecten directamente. En otras palabras, y por poner un ejemplo, no es necesario que alguien sea un usuario de los servicios sociales para reclamar su derecho a opinar y participar en el diseño de éstos.

En estrecha relación con estas distintas visiones del papel del ciudadano, nos encontramos también con diferentes concepciones del papel del Estado en cuanto a su manera de intervenir en la esfera pública. Así, siguiendo con el uso de las metáforas, podríamos distinguir entre tres concepciones diferentes:

1) El **Estado autoridad** entiende el papel del Estado como absolutamente predominante en la esfera pública y la relación que éste establece con los ciudadanos es básicamente unidireccional. Es fácil de relacionar esta concepción con la del ciudadano súbdito.

2) El **Estado supermercado** ve al Estado sobre todo como el principal responsable de la provisión de unos servicios que puede suministrar o no en concurrencia con la oferta privada. Esta visión la podemos encontrar en asociación con las concepciones del ciudadano como cliente o accionista.

3) El **Estado incentivador** entiende que su misión principal es garantizar que la sociedad disfrute de unos servicios que no deben ser fruto necesariamente de la iniciativa exclusiva del Estado. Esta visión, a su vez, requiere unos ciudadanos conscientes de sus responsabilidades colectivas y plenamente activos en la esfera pública.

Podríamos decir que la posición de la frontera entre la esfera pública –entendida como el ámbito de intervención del Estado– y la privada, y que tan importante resulta para explicar el tipo de políticas públicas de un país, se explica, en una parte importante, por la combinación de estas distintas concepciones del papel del Estado y de los ciudadanos. Asimismo, dependiendo de qué ámbito resulta predominante en la provisión de los servicios básicos que pide una sociedad –el Estado, el mercado o la sociedad misma–, podemos hablar de modelos diferentes de configuración de la esfera pública:

- **estadocéntricos**
- **mercadocéntricos**
- **sociocéntricos**

Además de la concepción global que se tenga sobre el respectivo papel que deben interpretar los ciudadanos y el Estado, hay razones de distinto tipo para justificar la actuación del Estado en un ámbito determinado. Ahora bien, no debemos confundir el papel de estas razones que surgen en el marco de reflexiones teóricas normativas y las verdaderas causas que explican una determinada formación de la esfera pública. Posiblemente, hay que buscarlas más bien en las distintas evoluciones institucionales que han experimentado los diferentes países y que han formado sus tradiciones políticas. De todos modos, estas razones también pueden tener un carácter causal si son asumidas por los poderes públicos y éstos obran en consecuencia. Sea como sea, resulta importante que las veamos con vistas a continuar con nuestra reflexión sobre el porqué de las políticas públicas.

Sin embargo, antes debemos examinar los rasgos distintivos generales de los sectores público y privado que quedan en el trasfondo de estas argumentaciones sobre la conveniencia o no de la intervención del Estado en un ámbito determinado.

En este sentido, debemos remarcar que para valorar esta intervención es tan importante el objetivo que se quiere conseguir como de qué manera se conseguirá. Los sectores público y privado, como veremos a continuación, se pueden distinguir en su manera de conseguir las cosas, en sus respectivos mecanismos de actuación y en las constricciones a las que deben hacer frente por dirigirse a un objetivo.

### Partidos políticos

Para distinguir partidos políticos no siempre resulta suficientemente revelador el eje bipolar izquierda-derecha. Alternativamente, se podría proponer clasificarlos en un eje tripolar según si su modelo de la esfera pública es más bien estadocéntrico, mercadocéntrico o sociocéntrico. Podría ser que posiciones de partidos, en principio, encabalgadas así se distinguieran más claramente.

### 1.2.3. Características del sector público

Para empezar, se pueden apuntar unas características muy generales con las que tradicionalmente se han diferenciado el sector público y el privado:

|                       |          |             |            |              |
|-----------------------|----------|-------------|------------|--------------|
| <b>Sector público</b> | igualdad | autoridad   | vinculante | colectividad |
| <b>Sector privado</b> | libertad | competencia | elección   | individuo    |

Efectivamente, el sector público siempre se ha caracterizado por el predominio del trato igualitario, ejercido desde posiciones de autoridad que han subrayado el aspecto vinculante de las decisiones tomadas y que afectan al conjunto del colectivo implicado. En cambio, es más característico del sector privado actuar bajo criterios de libertad que enfatizan la competencia y la capacidad de elección del individuo. De todos modos, estas características sólo se pueden tomar en un sentido muy general, como una primera aproximación a las diferencias entre el sector público y el privado. De una manera un poco más precisa se pueden citar los siguientes rasgos distintivos del sector público, que lo diferencian del privado:

- 1) Los organismos públicos no eligen su ámbito de actuación, sino que les es dado estatutariamente, mientras que el sector privado se sitúa donde ve posibilidades de beneficio.
- 2) Las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales en el sector privado.
- 3) El entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada por importante y voluminosa que sea, lo que incrementa la necesidad de negociación y transacción.
- 4) Los organismos gubernamentales son mucho más vulnerables a las presiones de carácter político, que dado su carácter electoral son a corto plazo, lo que dificulta la adopción de estrategias o planificación a medio o largo plazo.
- 5) La determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural en el sector público.
- 6) Hay pocas presiones estructurales internas en el sector público que conduzcan a más eficiencia de la gestión. Estas presiones son básicamente externas (políticas, fiscales, etc.).
- 7) Es difícil medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, dada la no-existencia de "números rojos", de cuenta de resultados objetivable. No resulta fácil saber si se ha conseguido lo que se pretendía.

8) El tipo de resultados que se deben conseguir (salud, medio ambiente, etc.) dificulta la segmentación de los destinatarios de la actividad pública, y ello implica problemas en el uso de muchos instrumentos de mercado.

9) El grado de visibilidad y control del sector público es mucho más alto, y está sometido a más presión de transparencia.

10) Las distintas administraciones públicas están obligadas, a diferencia del sector privado, a actuar con respeto a los principios de equidad, con criterios temporalmente constantes y con la constante presencia del control jurisdiccional sobre sus actuaciones, lo que conduce a más centralización y burocratización.

11) La gestión de los recursos humanos está mucho más condicionada en el sector público, tanto en la selección, como en la exclusión o promoción del personal, y es muy difícil premiar la excelencia de la tarea de cuadros y gestores.

12) También en la gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad del gasto.

13) La inexistencia de la sensación de riesgo, el predominio de lo que es permanente o estructural sobre aquello que es coyuntural.

#### **1.2.4. Razones para la intervención del Estado**

Un rápido vistazo a las características señaladas como propias del sector público nos podrían hacer pensar que, mirándolo bien, el sector privado presenta bastantes ventajas. Esto nos podría llevar a afirmar que quizá se debería limitar el ámbito de actuación del Estado y, así, sus políticas públicas. Es cierto que el Estado debe hacer frente a una serie de constricciones que juegan en su contra en cuanto a la comparación entre el sector público y el sector privado en sus respectivas maneras de hacer. No obstante, la evolución de los recursos humanos y de las técnicas financieras, y también la descentralización, moderan estas diferencias. Pero allí donde la diferencia puede ser máxima es en relación con los objetivos, con aquello que puede conseguir el Estado y que resulta más difícil que nos lo proporcione el sector privado. Es aquí donde posiblemente encontramos las máximas ventajas de la intervención pública.

Así, alrededor de esta cuestión, giran los principales argumentos en favor de la intervención estatal, que se pueden dividir en dos grandes grupos.

1) Las que podríamos llamar **razones ideológicas** y que conectan con unas determinadas visiones de la sociedad (normalmente defendidas desde modelos estadocéntricos o sociocéntricos de la esfera pública).

2) Las que podríamos denominar **razones técnicas**, que hacen referencia a las quiebras de mercado y que son las que fundamentalmente se utilizan para justificar la intervención del Estado desde concepciones mercadocéntricas.

### **Las razones de tipo ideológico**

¿Por qué debería intervenir el Estado mediante políticas públicas en la esfera pública? Una respuesta contundente es que no nos gustan los resultados que nos proporciona el mercado. Ahora bien, esto se puede deber a diferentes causas. Pueden ser varias las cosas que no nos gustan. De esta manera, podemos distinguir varios tipos de argumentos en favor de la intervención del Estado dependiendo de qué aspecto se resalta más en la crítica en el mercado.

1) Un primer bloque de argumentos se centra en destacar la **falta de equidad y justicia social** que genera el mercado sin ninguna intervención externa. Estos criterios o principios son del todo ajenos a la lógica del mercado y, por lo tanto, no podemos esperar que sus resultados se ajusten a él. Por lo tanto, es necesario compensarlo mediante intervenciones de signo diverso que aseguren una cierta redistribución de acuerdo con los principios señalados. Es decir, son necesarias políticas públicas. Este tipo de argumentos, que aquí sólo anunciamos de una manera muy general, suelen encontrarse sobre todo en visiones estadocéntricas de la esfera pública.

2) Un segundo bloque de argumentos destaca que **la lógica que mueve el mercado y sus resultados se oponen a una reproducción eficaz de la sociedad**. Estos argumentos parten de la distinción básica entre producción y reproducción. El mercado puede resultar una herramienta muy eficaz para asegurar buenos resultados en el ámbito de la generación de bienes –producción–, pero tiene menos eficacia con respecto a la reproducción de los recursos humanos necesarios para la continuidad de esta producción. Ámbitos como la educación, la sanidad o los servicios sociales son estrictamente necesarios para que el mercado continúe funcionando correctamente y, sin embargo, el mercado no suele atenderlos adecuadamente. Por ello, las necesidades que genera la reproducción son aquellas que, no por casualidad, quedan cubiertas más claramente en las políticas públicas de los estados del bienestar. Este tipo de argumentos los encontramos más a menudo en concepciones sociocéntricas de la esfera pública.

Ambos tipos de argumentaciones discuten sobre todo la incapacidad del mercado de conseguir ciertos resultados ajenos a su lógica y que podemos relacionar con una determinada visión de cómo debería funcionar la sociedad. Por ello remarcamos el cariz ideológico, en contraposición con las razones que veremos a continuación, que tienen más que ver con incapacidades técnicas del mercado para conseguir aquello que se le presupone.

## Las razones técnicas: las quiebras de mercado

Desde concepciones mercadocéntricas, cuando se quiere argumentar en favor de la intervención del Estado se hace básicamente apelando a una serie de razones técnicas que destacan la imposibilidad de que el mercado consiga resultados eficientes en determinadas situaciones. Es lo que se ha denominado **quiebras de mercado**.

¿Qué entendemos por *quiebras de mercado*? Aquellas situaciones en las que mediante el mercado no se consigue un resultado (Pareto) eficiente. El Estado, por lo tanto, debe intervenir para asegurar esta eficiencia que no proporciona el mercado. Fijémonos en que estos razonamientos implican una visión positiva del mercado sobre el que sólo se debe intervenir para asegurar su correcto funcionamiento en condiciones de competencia perfecta. Las quiebras de mercado son de tipo variado y podemos destacar cuatro tipos:

### 1) Bienes públicos

Empezaremos por definir qué es un bien privado. Un bien privado es aquél que se caracteriza por **la rivalidad en el consumo y la posibilidad de exclusión**. Por **rivalidad en el consumo** se entiende que lo que consume a una persona no puede ser consumido por nadie más. Por **posibilidad de exclusión**, que alguien puede ejercer el control exclusivo –tener la propiedad plena– de este bien. La mayoría de los bienes que se intercambian en el mercado responden a estas características.

Pero no todos los bienes comparten estas características. Cuando esto no es así, se plantean problemas para que mediante el mercado se pueda hacer una producción o asignación eficientes de este bien. En el extremo opuesto a los bienes privados, encontramos los denominados **bienes públicos**, aquellos que presentan **oferta conjunta** (o no-rivalidad en el consumo) e **imposibilidad de exclusión**. Aunque son menos numerosos que los bienes privados, suelen tener una gran importancia social.

#### Ejemplo

Es el caso de la defensa de un Estado, o de la limpieza del aire, etc. Se trata de bienes imprescindibles que, cuando se analizan, se nos presentan con unas características completamente contrapuestas a las de los bienes privados. El hecho de que un individuo disfrute de la seguridad que supone el aparato de defensa de un Estado no reduce en absoluto la posibilidad de que otra persona pueda disfrutar de esta misma seguridad. Al contrario, posiblemente un buen sistema de defensa implica que ambos ciudadanos disfruten de un mismo nivel de seguridad (que no hay "agujeros"). Por otra parte, dado un sistema de seguridad nacional, nadie puede ser excluido mientras esté dentro de sus límites, como tampoco puede ser excluido nadie de respirar aire limpio cuando se ha conseguido hacer desaparecer la contaminación. Se trata, por lo tanto, de bienes públicos. Estos bienes plantean problemas en su provisión. Es difícil que se den por iniciativa privada, ya que nadie paga por ellos si su compra fuera voluntaria. ¿Por qué pagar cuando, si pagan los otros, uno, inevitablemente, también se beneficia? Por ello, es necesaria una autoridad que se encargue de la producción y obligue a pagar su consumo, que es lo que puede hacer el Estado por medio de los impuestos.

#### La eficiencia

La eficiencia, en el sentido de Pareto, se consigue cuando es imposible reasignar los recursos para mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra. En cuanto a la producción, es eficiente cuando se produce con el coste más bajo posible. En las situaciones de quiebra de mercado, éste no es claramente el caso.

#### Ejemplo

Una manzana: lo que yo me como de una manzana no puede ser comido por nadie más (rivalidad en el consumo) y es perfectamente posible hacer que nadie más tenga acceso a esta manzana, que sea de mi propiedad exclusiva.

## Racionalidad individual y bienes públicos

La existencia de bienes públicos está en el origen de un número importante de situaciones en las que la racionalidad individual y la colectiva pueden divergir y que, como ya habíamos visto, reclaman la intervención del Estado.

No todos los bienes que no son privados son estrictamente públicos. Entre los bienes públicos y los bienes privados encontramos todavía otros tipos de bienes que se distinguen de los bienes privados o bien por su imposibilidad de exclusión, o bien por su rivalidad en el consumo. En estos casos, a pesar de ser menos evidente, el mercado tampoco acaba de funcionar del todo eficientemente y la intervención pública también puede ser de ayuda. Si bien la denominación no es tan unánimemente compartida como en el caso de los bienes públicos, podemos hablar de:

- **Bienes públicos de mercado:** oferta conjunta y posibilidad de exclusión. En ocasiones, la oferta conjunta se mantiene hasta un cierto nivel a partir del que también se pierde, por ello decimos que son bienes congestionables. Un ejemplo de este tipo sería una autovía por la que puede circular mucha gente y que se puede convertir en una autopista si se aplica un precio de paso, o un canal de televisión de pago. En este caso, la intervención se debería producir para corregir la tendencia de estos bienes o bien a ser infrutilizados o bien a presentar una oferta inferior a la óptima.
- **Bienes comunes (o comunales):** en este caso, se mantiene la imposibilidad de exclusión a pesar de la rivalidad en el consumo. Un ejemplo de estos bienes podría ser un bosque o unos pastos comunales, un banco de pesca, o un acuífero o yacimiento petrolero. Todo el mundo los puede consumir, pero lo que consume uno no lo puede consumir el otro. En estos casos, se tiende hacia una sobreexplotación del bien o una inversión insuficiente para su provisión y, de nuevo, se hace evidente una divergencia entre la racionalidad individual, que explica los niveles de consumo observados fruto de los cálculos unilaterales de los consumidores, y la racionalidad colectiva, que los situaría a un nivel inferior por el bien de estos mismos consumidores. Este hecho reclama, una vez más, la intervención del Estado.

Presentamos un cuadro resumen de los tipos de bienes formados por dos variables: consumo y propiedad. Fijaos en que la rivalidad en el consumo es una característica de la naturaleza del bien, mientras que la posibilidad de exclusión a pesar de tener relación con ésta depende también de las regulaciones legales. Entre paréntesis está el tipo de intervención pública más habitual para superar la quiebra de mercado que implican.

**Tipos de bienes**

|   |                            | <b>Consumo</b>                      |  |
|---|----------------------------|-------------------------------------|--|
|   |                            | Rivalidad                           | No rivalidad   |
| P<br>r<br>o<br>p<br>i<br>e<br>d<br>a<br>d | Posibilidad de exclusión   | Bienes privados                     | Bienes públicos<br>"de mercado"<br><br>*(Regulación) |
|   | Imposibilidad de exclusión | Bienes comunes<br><br>*(Regulación) | Bienes públicos<br>puros<br><br>*(Provisión)         |

\*Soluciones que pueden aportar las administraciones públicas

**2) Externalidades**

Por **externalidad** entendemos el impacto positivo o negativo que la producción de un bien tiene sobre los que no son consumidores y no han pagado por él. Se trata de un subproducto de esta actividad económica que inevitablemente está asociada a ésta, pero que no constituye su objetivo.

**Ejemplo**

Ejemplos de externalidades negativas son los humos de una fábrica y todo tipo de contaminación asociado a un proceso productivo que afecta a unos ciudadanos que no consumen este bien y que probablemente no incorpora en su precio los costes del perjuicio que les genera, del que el consumidor es totalmente ajeno. En cuanto a las externalidades positivas, podemos citar como ejemplo el impacto social que puede tener una buena educación de los niños y jóvenes que no solamente repercute directamente en sus personas, sino en el conjunto de la sociedad. Lo mismo se podría decir de un proceso de vacunación, etc.

En estos casos, los precios de los bienes no incorporan ni todos los costes –en el caso de externalidades negativas– ni todos los beneficios –en el caso de externalidades positivas– y la provisión de éstos puede no ser óptima, por lo que vuelve a ser necesaria la intervención pública. Cuando se trata de externalidades negativas, mediante la regulación; en el caso de las positivas, mediante la promoción.

**3) Monopolios naturales**

Se trata de actividades económicas con costes fijos altos y costes medios decrecientes que tienden, por lo tanto, a acabar siendo dominadas por un único productor. Éste, así, consigue un gran poder y puede fijar unos precios por encima de los que habría en una situación de competencia. En estos casos, tam-

bién se impone la intervención estatal, y más aún teniendo en cuenta, que, en muchos casos, los monopolios se dan en actividades estratégicas para un país, como los transportes, la generación de energía, los sistemas de comunicación, etc.

#### 4) Asimetrías en la información

Hay actividades que, por su naturaleza, implican que o bien los consumidores o bien los vendedores tienen un grado de información sobre la transacción mucho más alto que la otra parte.

##### **Ejemplo**

Cuando se vende un coche de segunda mano, el vendedor siempre dispone de más información sobre su estado que el comprador. En cambio, al suscribir un seguro, el comprador dispone de mucha más información sobre el estado del bien que se va a asegurar que el vendedor.

En las situaciones de fuerte asimetría en la información se suelen dar precios más altos y posiblemente un consumo inferior al que se produciría en condiciones de simetría. Por lo tanto, el Estado puede actuar buscando reducir la asimetría (haciendo de informador o de garante) o interviniendo sobre los precios.

### 1.3. ¿Qué puede hacer el Estado?

Ya han sido citadas varias maneras de intervenir que tiene el Estado para evitar las quiebras de mercado. De una manera más sistemática, podríamos decir que para hacer políticas públicas, el Estado tiene varios instrumentos de intervención, que se pueden agrupar en cuatro grandes grupos:

1) **Regulación (o desregulación):** el Estado obliga al cumplimiento de una normativa en la producción de un bien o provisión de un servicio, o las posibilita al establecer su legalidad.

2) **Prestación:** otras veces, el Estado se encarga directamente de la producción de un bien o de la provisión de un servicio.

3) **Promoción:** el Estado facilita por distintos medios que sea el mercado el que se encargue de dar este bien o servicio mediante subvenciones, exenciones fiscales, etc.

4) **Redistribución:** el Estado compensa las desigualdades en los recursos mediante subsidios o transferencias a los sectores o colectivos menos favorecidos de la sociedad o que presenten unos problemas focalizados.

#### **Subsidio y subvención**

No es lo mismo un subsidio que una subvención. El beneficiario de una subvención lo es dependiendo de una determinada actividad económica que deberá realizar con esta ayuda del Estado. En cambio, el subsidio no tiene este carácter finalista.

#### 1.4. La competencia no es exclusiva del mercado

Al hablar de las quiebras de mercado como justificación para la intervención del Estado, se puede extraer la conclusión precipitada de que la competencia es exclusiva del mercado y de que el Estado se debe limitar a compensar los déficits de ésta que se puedan producir y que en el resto de situaciones se da por sentada.

La idea de que la competencia perfecta es la mejor manera de conseguir una asignación de recursos eficiente se puede considerar como una de las pocas leyes de las ciencias sociales. Efectivamente, la competencia perfecta implica lo que denominamos **disciplina de mercado**, que obliga a los agentes económicos a establecer unos precios de equilibrio que resultan en una asignación (Pareto) eficiente.

Ahora bien, sin entrar a discutir si verdaderamente el mercado garantiza en cualquier situación –a excepción de las descritas– la competencia, sí que querríamos, en cambio, recalcar que la competencia no debe ser necesariamente exclusiva del mercado, sino que también se puede dar en el sector público, aunque por vías diferentes.

La fuerza positiva que representa la disciplina de mercado también se puede dar en el sector público, lo que repercute en la elaboración de las políticas públicas. La titularidad pública de un servicio no debe equivaler necesariamente a la renuncia de la búsqueda de la competencia, si bien ésta se deberá hacer por mecanismos diferentes de los que actúan en el mercado. A modo de ejemplo, se pueden citar las experiencias siguientes:

- **Competencia para recursos públicos:** por ejemplo, las escuelas públicas de una ciudad reciben recursos según el número de alumnos que solicitan cursar estudios en éstas. Las escuelas tienen autonomía para generar sus propios programas y son públicas las evaluaciones que realizan los alumnos, y también los resultados conseguidos por éstos en las pruebas de acceso a la universidad.
- **Ofertas concurrentes:** los organismos públicos están obligados a competir con empresas privadas que presentan sus ofertas cuando se producen concesiones de servicios como, por ejemplo, líneas de autobuses, gestión de centros cívicos, etc.

En ambos casos se entiende que la competencia tiene como principal protagonista al cliente o usuario del servicio. Sin embargo, en el sector público se puede producir también un tipo de competencia propio y exclusivo de éste: el que se da entre políticos o burócratas para conseguir la máxima financiación para sus respectivos departamentos o administraciones. En la medida en que la satisfacción de los ciudadanos se pueda reflejar en la asignación de recursos públicos entre las administraciones encontraremos una forma más de incentivar la competencia también fuera del mercado.

Sin embargo, no debemos olvidar que la disciplina de mercado y la competencia sólo garantizan eficiencia en las asignaciones, pero no la equidad ni la eficacia.

#### **Diferencias entre eficiencia, eficacia y equidad**

Un servicio puede resultar eficiente –en la relación entre sus costes y beneficios– pero no conseguir objetivos importantes que se le asignan.

De la misma manera, ¿se puede conseguir la eficiencia en un servicio sin que ello signifique que se está afectando a la distribución desigual de recursos en la población?

### **1.5. Ámbitos de las políticas públicas**

Para terminar este apartado, incorporamos una lista de los ámbitos en los que se llevan a cabo políticas públicas para comprobar su gran diversidad.

- Políticas macroeconómicas
- Políticas de bienestar
- Políticas laborales
- Políticas lingüísticas
- Políticas de medio ambiente
- Políticas de telecomunicaciones
- Políticas de inmigración
- Políticas de igualdad de género
- Políticas agrícolas
- Políticas culturales
- Políticas sanitarias
- Políticas educativas
- Políticas de defensa
- Políticas industriales
- Políticas de vivienda
- Políticas de juventud
- Políticas energéticas
- Políticas de seguridad

Recuperando lo que se decía al principio del módulo, al observar esta lista podemos distinguir con claridad dos grandes categorías de políticas: las políticas socioeconómicas y las políticas culturales. Estas dos categorías responden a

#### **Prioridades**

En ocasiones, la obsesión por la eficiencia hace olvidar que no sirve de nada ganar en eficiencia si se pierde en eficacia.

Es legítimo preguntarse si sustituir a la policía por empresas privadas de seguridad con las que se puede ganar en eficiencia perjudica a la eficacia.

Más barato no quiere decir mejor. Más eficiente no quiere decir más eficaz.

dos ejes fundamentales de conflicto social inherente que los poderes públicos, de manera más o menos directa, buscan gestionar por medio de las políticas públicas: un conflicto socioeconómico y un conflicto cultural.

## 2. Perspectivas de análisis: los actores

Este capítulo presenta las perspectivas de análisis que, centradas en la variable actores, se han utilizado para explicar aspectos relacionados con las políticas públicas. Se distinguen dos tipos: las perspectivas arraigadas en el estudio del poder y las perspectivas basadas en la idea de la interdependencia de los actores. El capítulo arranca con una definición del concepto de actor dentro de la ciencia política. A continuación, se presenta el primer tipo de perspectivas de análisis que podríamos denominar *actores y poder*. Dentro de este tipo, se enfatiza el debate entre pluralistas y elitistas en la determinación de quién puede tener capacidad de influencia en los procesos de políticas. El segundo tipo de perspectivas, que se centra en la interdependencia entre actores, se explica a continuación. Dentro de estas perspectivas, se subraya la importancia del concepto de redes y se definen sus características.

### 2.1. Actores: definición del concepto

#### 2.1.1. Definición de actor

En la mayoría de los diccionarios lingüísticos, la definición de la palabra *actor* normalmente está asociada al mundo del teatro y no al de la ciencia política. No obstante, en el lenguaje cotidiano y periodístico, cuando se habla de la vida política es muy común hablar de *escenario político*, o del papel que este ministro o que esta institución tuvo en el desarrollo de un determinado conflicto o de una negociación. Más allá del lenguaje cotidiano, la misma ciencia política ha adoptado la terminología teatral como metáfora que señala, describe y enfatiza los procesos políticos. Esta adopción terminológica no es fruto de la casualidad: de la misma manera que las piezas teatrales se sustentan en los actores y en los papeles que ejercen e interpretan, podemos entender que los protagonistas del mundo de la política, los actores individuales y colectivos con sus interpretaciones, con los papeles que hacen<sup>1</sup> y con las réplicas que se dan los unos a los otros, son los elementos que caracterizan y dan forma al desarrollo de las políticas<sup>2</sup>.

<sup>(1)</sup>Intermediarios, promotores, opositores, consultores, etc.

<sup>(2)</sup>Capano (1996, pág. 35).

#### Actores

Un actor individual es, por ejemplo, "el alcalde" o "el líder sindical", mientras que un actor colectivo es, siguiendo el mismo ejemplo, "el ayuntamiento" o "el sindicato". Hablar de un actor colectivo significa asumir una premisa: la existencia de cohesión interna o, lo que es lo mismo, la existencia de unos valores y de unos intereses propios en cada organización que son compartidos y seguidos por la mayoría de sus miembros (o que, cuando menos, no se cuestionan en público). Veamos un ejemplo de ello: si hablamos de los intereses defendidos por un determinado ayuntamiento en un conflicto con la Consejería de Medio Ambiente, con parte de los vecinos del municipio por la instalación de una depuradora de aguas, estamos dando por supuesto que, por un lado, la mayoría de los actores relevantes que forman parte de este ayuntamiento comparte el punto de vista y/o los intereses defendidos por éste en el proceso y se comporta de acuerdo con

estos intereses y, por otro lado, que si hay opiniones contrarias, éstas están en absoluta minoría.

Así pues, es importante recalcar que cuando se habla de los protagonistas individuales y colectivos de los procesos políticos como "actores", se considera que:

Los distintos protagonistas que podemos identificar, individuales y colectivos, actúan en los procesos dependiendo de los papeles que cumplen.

Por ello, cuando se efectúan análisis sobre acontecimientos políticos, resulta tan importante identificar a **quién** ha tomado parte en ellos como **qué papel** ha ejercido. Esto nos lleva a ver con más detenimiento el concepto del papel o del rol que ejercen los actores.

### 2.1.2. El papel de los actores políticos

Cuando hablamos de **papeles**, hacemos referencia al hecho de que los distintos actores que toman parte en un conflicto político, en unas negociaciones o en cualquier proceso político actúan, plantean sus estrategias y sus intercambios, a partir de unas pautas de comportamiento concretas.

#### Función del actor

El papel de un actor también se puede plantear como la "función" que este actor tiene en un determinado proceso. No obstante, la idea de que los actores tienen unas determinadas "funciones" en los procesos políticos supone unas claras connotaciones formalistas y normativas; es decir, se está asumiendo que cada institución, cada actor individual y colectivo tienen una particular razón de ser en el sistema político (una función) al formar parte de él. Esta visión de los sistemas políticos y del papel de las instituciones y de los actores dirige la mirada hacia la dimensión más formal de la política y tiene el riesgo de hacer olvidar que la política se juega en unas dimensiones que escapan a las reglas y funciones formales, las transforman y sacan partido de ellas.

Estas pautas de comportamiento que guían la acción de los actores en los procesos políticos están establecidas por una diversidad de factores; es evidente que podemos encontrar factores de carácter institucional que definen formalmente el rol de determinados actores en el juego político, como el papel de árbitro ejercido por el Tribunal Constitucional en los conflictos de competencia entre las comunidades autónomas y las instituciones del Estado. Sin embargo, un análisis más fino de la realidad política nos señalará que si bien los papeles atribuidos formalmente tienen su importancia para entender los comportamientos de los individuos, los papeles que ejercen los actores en los procesos políticos tienen mucho que ver con los distintos intereses y los objetivos que están en juego y, por ello, los actores pueden ejercer roles diferentes dependiendo del contexto. Siguiendo con la metáfora teatral con la que empezábamos este apartado, cuando hablamos de actores en el ámbito de la ciencia política, no sólo hablamos de los papeles que ejercen, sino también de sus registros. Para entenderlo mejor, se puede reanudar el ejemplo del Tribunal Constitucional que mencionábamos más arriba: aunque la Constitución le atribuya un papel de árbitro, es un error analítico pensar que, en cualquier

#### Lectura recomendada

Para obtener más información sobre el tema de actores, los papeles que ejercen y otros aspectos relacionados con ello, podéis el capítulo "Estudios de caso: objeto y técnicas de análisis" (pág. 99-112) de Núria Font en el libro *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible*, editado por S. Aguilar, N. Font y J. Subirats (1999) y publicado por la editorial Tirant lo Blanch (Valencia).

conflicto político en el que aparezca este tribunal, su papel será el de árbitro; a veces, su papel habrá sido el de filtro y, en otros, el de intermediario, por ejemplo. En definitiva, y según Dente (1998), el papel que ejerzan los distintos actores en los procesos políticos estará establecido, al menos, en relación con dos aspectos:

### 1) Los objetivos de cada actor en un determinado proceso

El tipo de objetivos que persigan los diferentes actores en un conflicto político concreto y la importancia que tengan para los diferentes actores llevarán a estos últimos a ejercer un rol más o menos activo, con más o menos implicación y, sin duda, un tipo de papel u otro: como opositor, como promotor, como intermediario o mediador, como filtro, etc.

Veamos estos aspectos con un ejemplo: imaginemos un conflicto sobre la construcción de una autovía que enfrente al ministerio que proyecta la obra (por lo tanto, a favor de ésta) con el gobierno autonómico que no está de acuerdo con el trazado de la autovía (pero no con la autovía en sí) y con grupos de personas afectadas y con las asociaciones ecologistas. En este conflicto sobre la autovía, habrá actores cuyos objetivos estarán directamente relacionados con los beneficios o las pérdidas generadas por la construcción o la no-construcción de la autovía –lo que se denomina **objetivos de contenido**–, como los vecinos a los que se expropiará las viviendas por las que pasará la autovía, los grupos ecologistas que se opondrán a todo o a algunos puntos del trazado por los desastrosos impactos que tendrá la autovía para el medio ambiente, o los habitantes de pueblos mal comunicados que ven en la autovía una solución a sus problemas de acceso a infraestructuras básicas de salud, educación, ocio, etc. Estos **objetivos de contenido** harán que los actores implicados planteen sus acciones en el conflicto a partir de su oposición o su defensa del proyecto, por ejemplo. Sus papeles de opositor o de defensor estarán también influidos por la importancia que le den a aquello que está en juego: es decir, cuanto mayor sea la importancia, mayor será su implicación y su radicalidad en el conflicto.

Además de los objetivos de contenido, también se pueden distinguir los **objetivos de proceso**: los objetivos de los actores pueden estar relacionados con aquello que pueden ganar o perder al participar en el conflicto, con aquello que pueden ganar o perder en términos de reputación social o política, imagen política o ventajas electorales. En este sentido, imaginemos que en este conflicto sobre la autovía que hemos planteado, el gobierno autonómico (que está de acuerdo con el hecho de que se construya la autovía, pero discrepa con el trazado proyectado por el Ministerio) está en manos del partido de la oposición al gobierno central. En este caso, nos encontramos ante un conflicto que se puede desarrollar en clave de partidos: el partido de la oposición representado por el gobierno autonómico hace frente al partido en el gobierno central, representado por el Ministerio de Obras Públicas. En consecuencia, los objetivos que puedan llegar a tener tanto el gobierno autonómico como

el ministerio en el desarrollo y en el desenlace del conflicto pueden estar más relacionados con el desarrollo del proceso que con los contenidos en sí del conflicto (autovía), y ello influirá en el papel que deban ejercer en él. De esta manera, aunque el ministerio pueda tener un papel de promotor de la política (ya que lo ha definido y lo ha querido poner en marcha), el gobierno autonómico puede estar mucho más interesado en cumplir un papel no tanto de opositor (si lo que plantea la oposición es un bloqueo al contenido de la política) como de "director de orquesta del conflicto"; es decir, como aquel actor que ejerce el papel más comprometido del proceso al querer dirigir y mover todas las piezas hacia un desenlace concreto. En este sentido, las estrategias del gobierno autonómico podrían pasar por organizar la oposición vecinal y ecologista a partir de sus propios objetivos, por ejemplo.

## 2) Los recursos disponibles<sup>3</sup> y la posibilidad real de activarlos

<sup>(3)</sup>Económicos, organizativos, simbólicos, cognitivos, etc.

Es evidente que la disponibilidad de **recursos** influirá en el tipo de acciones que los actores se planteen llevar a cabo, aunque más relevante que disponer de unos recursos es la posibilidad real de activarlos. Los recursos se deben entender en un sentido amplio:

- Hay recursos directamente **relacionados con la posibilidad de disponer de dinero y organizar una campaña de opinión**, pero los recursos a disposición de los actores van mucho más allá.
- Hay **recursos legales**, que, reanudando el conflicto de la autovía, quedarían ilustrados con la posibilidad que pueda tener el gobierno autonómico de declarar parque natural parte de los terrenos por los que el ministerio ha proyectado la autovía y, así, por las restricciones impuestas a aquello que puede haber en un parque natural, desviar el trazado a otra parte; un recurso legal es, también, la posibilidad que tienen los vecinos afectados de acudir a los tribunales para frenar el proceso de expropiación.
- Los recursos también pueden ser **de naturaleza técnica**: el Ministerio se puede escudar en las razones geotécnicas que imponen que el trazado de la autovía deba pasar por un determinado lugar y no por otro (la naturaleza del terreno puede dificultar la estabilidad de la autovía, por ejemplo), hecho difícilmente rebatible por el resto de actores.
- Otro tipo de recursos son los **derivados de la información disponible** o de la posibilidad de intercambiar esta información; o los recursos **derivados de las mismas organizaciones**: capacidad de llegar a los foros públicos, capacidad de movilización de los simpatizantes, etc.

En todo caso, lo que es importante de esta distinción entre recursos es indicar que el tipo de recursos de los que se disponga influirá en el papel que ejerza cada actor, pero también que estos recursos disponibles estarán sujetos a la posibilidad real de activarlos.

Aunque el recurso a la autoridad que pueda tener el ministerio se podría ver como un recurso de poder de naturaleza definitiva, la posibilidad real de ponerlo en marcha dependerá del cálculo de las consecuencias políticas y sociales que pueda traer. Muchas veces, la situación impide que los recursos de los que disponen los actores no se puedan movilizar, lo que influye directamente en las acciones que los actores llevarán a cabo y, hasta cierto punto, en el papel que ejercerán: en este sentido, la disponibilidad de determinados recursos y la potencialidad de activarlos puede suponer que un actor involucrado en un conflicto y con voluntad de dirigirlo (rol director), se plantee tener otro tipo de papel menos importante al ver limitadas sus posibilidades de éxito.

### 2.1.3. La clasificación de los actores

Además del papel que ejercen los actores, en el análisis de las políticas públicas también se suele distinguir entre **clases de actores**, como actores institucionales y actores sociales, cuando el **criterio de clasificación** hace referencia al lugar que los actores ocupan en el sistema político estoniano (es decir, dentro o fuera de la "caja negra"). De hecho, los criterios que se siguen para clasificar a los actores pueden responder a una variedad de aspectos:

- Podemos utilizar características propias de los actores como criterio clasificador y tomar, por ejemplo, su situación general en el sistema político (institucionales/sociales) o,
- Si hilamos más fino, su situación particular, lo que daría más detalle a la clasificación: actores parlamentarios, actores de partido, actores gubernamentales, actores sindicales, etc.

Además de las características propias de los actores, hay otros criterios de clasificación, por ejemplo, **la disponibilidad y el potencial de los recursos** de los que disponen (podríamos hablar, entonces, de una clasificación dependiendo del grado de poder que puedan tener los actores) o también de sus **objetivos**.

#### Clasificar

El hecho de que se quiera clasificar a los actores responde a la necesidad que tiene todo análisis de manejar la complejidad; *clasificar* significa 'añadir un orden a una realidad', lo que nos puede facilitar la comprensión de aquello que queremos estudiar. Una buena clasificación debe estar basada en dos elementos: el primero es la relevancia del criterio en el análisis y el segundo es que el criterio de clasificación se pueda aplicar a la mayoría de los casos. Con respecto a la relevancia del criterio, es importante pensar que no toda clasificación ayuda a analizar la realidad. Los criterios deben estar relacionados con aquello que se quiere analizar. Y, por ello, hay unos criterios más o menos establecidos para llevar a cabo un análisis, como que se clasifiquen los actores dependiendo de sus papeles o de las arenas en las que toman parte. En cuanto al hecho de que los criterios se puedan

aplicar a todos los casos, queremos decir que no hay muchos casos que queden fuera de la clasificación (aunque a veces esto se pueda resolver con la categoría de "otros").

Las clasificaciones más complejas de actores responden al cruce de criterios de clasificación; por ejemplo, el cruce de criterios referidos a la posición del actor dentro del sistema político y a los objetivos perseguidos. Normalmente, esta manera de clasificar se realiza a partir de una tabla de doble entrada que permite distribuir en ella a los distintos actores.

**Tabla**

| Clasificación de los actores  |                         |                   |                              |  |                  |                                 |
|-------------------------------|-------------------------|-------------------|------------------------------|--|------------------|---------------------------------|
|                               | Actores gubernamentales |                   | Actores parlamentarios       |  | Actores sociales |                                 |
|                               | Individuales            | Colectivos        | Individuales                 | Colectivos                                 | Individuales     | Colectivos                      |
| <b>Objetivos de contenido</b> | Alcalde de X            | Ayuntamiento de X |                              |  |                  | Plataforma ciudadana de defensa |
| <b>Objetivos de proceso</b>   | Secretario de Estado    | Ayuntamiento de Y | Senador MT del grupo popular | Grupo socialista en el parlamento regional |                  | Greenpeace                      |

Hasta aquí, hemos tratado de explicar el significado del concepto de actores en el ámbito de la ciencia política en general y de las políticas públicas en particular. En la explicación del significado se han destacado una serie de aspectos e ideas:

- El uso en ciencia política de una metáfora propia del lenguaje teatral para poder captar y ofrecer unos matices clave que otros conceptos, como personas, colectivos, sujetos o seres humanos no tienen: la idea de la acción de los individuos o grupos a partir de unas pautas y estrategias de comportamiento relacionadas con el papel que ejercen en los procesos políticos.
- La importancia de los objetivos y los recursos de los actores como variables que inciden en el rol o papel que cumplen.
- La relevancia analítica de ofrecer clasificaciones de los actores de acuerdo con unos criterios más o menos establecidos.

Esta explicación del significado del concepto actores y la aclaración de su uso podrá permitir pasar a los dos siguientes apartados. En estos dos apartados, se presentarán aquellas perspectivas analíticas que han enfatizado los actores como variables independientes, es decir, explicativas, de los procesos de políticas públicas.

## 2.2. Actores, grupos y poder: la influencia de los actores en los procesos de políticas públicas

El estudio de las políticas públicas en tanto que relacionado con la capacidad de influencia de los actores tiene un origen relativamente difuso, sobre todo porque el campo de las políticas públicas, como subdisciplina de la ciencia política, tuvo un desarrollo tardío si se compara con otros ámbitos como el estudio de las instituciones o del comportamiento electoral.

No obstante, la preocupación para entender el funcionamiento de los procesos de gobierno llevó a algunos de los autores<sup>4</sup> pioneros de la ciencia política a plantear y definir relaciones explicativas entre los procesos gubernamentales y la acción de los actores.

La mayoría de estos estudios sobre la relación entre actores y políticas públicas se llevaron a cabo desde perspectivas analíticas que se preguntaban sobre la naturaleza del poder; por ello, podemos distinguir entre aquellas perspectivas que enfatizaron que el poder está repartido entre los distintos grupos de interés y que, en consecuencia, el ejercicio de influencia es plural (pluralismo), y aquellas que enfatizaron todo lo contrario: la influencia de los actores en la vida política está estructurada a partir de la capacidad de control de unos cuantos (elitistas).

### 2.2.1. Los grupos y los procesos gubernamentales

Entre los pioneros de los estudios sobre los procesos de gobierno encontramos a Bentley, que en 1908 publicó el libro *The governmental process* (El proceso de gobierno), un análisis de los procesos gubernamentales de los Estados Unidos de América a partir de una idea clave:

Los grupos (de actores) son, según Bentley, los elementos básicos de la vida política y son las interacciones que se dan entre éstos, y no las instituciones del Estado, las que definen y explican los procesos gubernamentales y sus productos. En definitiva, la idea clave de Bentley es que los procesos de gobierno y la política en general se explican dependiendo de las relaciones, las alianzas, los compromisos y los conflictos que se establecen entre los distintos grupos.

De esta propuesta de Bentley se desprende otra idea fundamental:

<sup>(4)</sup>Quienes, por otra parte, no se definirían nunca a sí mismos como estudiosos de las políticas públicas.

#### Los elitistas

La etiqueta *elitistas* comprende, cuando menos, dos grandes corrientes: los elitistas de raíz marxista, que argumentan que la concentración de poder a manos de una minoría se basa en el control que esta minoría tiene sobre los recursos económicos y los medios de producción; y los elitistas de raíz weberiana, que estipulan que el poder está concentrado en manos de aquellos que poseen el control de recursos organizativos e institucionales clave, especialmente del Estado, como los burócratas.

#### Concepto de grupos

Un aspecto común a estas primeras perspectivas es el uso del término *grupos* (grupos de interés, grupos de presión, grupos fácticos o, simplemente, grupos) para referirse a aquello que nosotros hemos llamado *actores colectivos*. El concepto de grupos nos indica la importancia que estas perspectivas dan a una idea: el hecho de que los actores importen al interactuar asociados; así, subrayarán la importancia de las alianzas, las coaliciones forjadas a partir de valores e intereses comunes y de objetivos compartidos.

Si la unidad básica de la política son los grupos (y, no, por ejemplo, los individuos o las instituciones), la importancia del Estado o de sus instituciones como actores autónomos se difumina: son las interacciones entre los grupos de la Administración y los grupos económicos, sociales, parlamentarios y/o de partido, los que forjan y articulan los procesos gubernamentales.

Ante esta idea, la concepción tradicional del Estado como actor unitario se rompe; analíticamente, el Estado se fragmenta en grupos y, por lo tanto, se abandona la distinción estricta entre "estado" y "sociedad".

### 2.2.2. Los grupos y la estructura del poder: los pluralistas y sus críticos

#### Los pluralistas y los procesos de políticas públicas

Las ideas de Bentley sobre la importancia de los grupos en la articulación de la política y de la fragmentación del Estado en grupos fueron recogidas más adelante por la **corriente pluralista**, que tiene en Dahl su máximo exponente. La idea clave del pluralismo expuesto por Dahl radica en el hecho de que en la mayor parte de los países occidentales de su época<sup>5</sup>, **el poder está distribuido sobradamente entre los distintos grupos**<sup>6</sup>.

Dado que el poder está extendido y no concentrado en pocas manos, todos los grupos tienen capacidad de influencia (de poder) en los procesos gubernamentales y, además, ningún grupo se puede entender como dominante. En este sentido, y según los pluralistas, las características de los sistemas políticos occidentales permiten y aseguran que cualquier grupo pueda conseguir imprimir sus preferencias en los procesos políticos si realmente quiere<sup>7</sup>. Por esto, el estudio de Robert Dahl sobre New Haven plasmado en uno de sus libros más conocidos, *Who governs?*<sup>8</sup>, se puede considerar como un análisis sobre los procesos que ofrece un sistema político basado en la dispersión del poder para que los distintos grupos tengan la capacidad de influir en la agenda gubernamental (es decir, en los asuntos que merecen atención pública) y, sobre todo, en el contenido de las alternativas de acción.

<sup>(5)</sup> Finales de los años cincuenta.

<sup>(6)</sup> Se reanuda, de esta manera, la idea de Bentley de que la unidad política básica son los grupos.

<sup>(7)</sup> Hill (1997, pág. 32).

<sup>(8)</sup> Dahl (1961).

## Los críticos al pluralismo y los procesos de políticas

Los críticos a los pluralistas centraron sus trabajos en dos direcciones:

1) Por una parte, en demostrar las desigualdades en la estructura del poder y, por lo tanto, la **existencia de grupos dominantes** (élites de poder) con más capacidad, no sólo de imprimir sus intereses particulares en los contenidos de las políticas, si no, y sobre todo, con capacidad de evitar sutilmente y sin ejercer presión evidente que determinados asuntos se perciban y se conviertan en temas de atención social y política.

En este sentido, la relación entre grupos y políticas públicas se trabajó desde la perspectiva de que, efectivamente, los procesos de toma de decisiones y el establecimiento de la agenda ilustraban las desigualdades en la distribución del poder. Como ejemplo del tipo de estudios que se llevaron a cabo en este sentido, haremos referencia al caso sobre la contaminación atmosférica de Crenson: el poder de unos grupos concretos se manifestaba con toda su fuerza no tanto en la constatación de que los contenidos de algunas políticas seguían los intereses específicos de grupos como éstos, sino en la capacidad de estos grupos de ahogar la identificación y la definición de problemas.

2) Por otra parte, los trabajos de los críticos al pluralismo pasaron por cuestionar que el Estado y sus instituciones no fueran otra cosa que, como se manifestó con Bentley, Truman y Dahl, grupos de interés como otros, o simplemente una "caja negra" que transformaba las demandas en respuestas. Así, en la explicación de los procesos de políticas públicas, en la búsqueda de variables explicativas, se subrayó no ya la actividad de los grupos, sino la **autonomía de los actores estatales en la elaboración y puesta en marcha de políticas**.

El Estado se ve como un actor que ejerce un papel director en los procesos de políticas públicas, sin que eso implique "pensar" los procesos de políticas en términos formalistas. De esta manera, se mantiene la idea de que la política es el resultado de la acción de los grupos, si bien se atribuye al Estado y a sus instituciones el papel de actor colectivo altamente cohesionado y con capacidad de actuar autónomamente. La capacidad de acción autónoma de los actores estatales radica en su disponibilidad y acceso a unos recursos clave<sup>9</sup> que, además, están fuera del alcance del resto de grupos. El control de estos recursos permite al Estado y a los grupos que forman parte de él tener una autonomía de acción en la consecución de sus propios intereses.

### 2.2.3. El poder, el Estado y los grupos de interés: el corporativismo

Las críticas que se hicieron a las teorías pluralistas sobre la dispersión del poder y la igualdad en las que se movían los grupos de interés modificaron algunas de sus premisas. La aceptación de que algunos grupos tenían más capacidad de

#### Las críticas al corriente pluralista

Las críticas al corriente pluralista vinieron principalmente con los llamados estructuralistas. Desde el estructuralismo se entiende que la acción política está determinada por fuerzas de poder que escapan al control humano (Hill, 1997, pág. 49). En consecuencia, se deduce que las estructuras determinan la acción política (por lo que vinieron principalmente con los llamados estructuralistas). Desde el estructuralismo se entiende que la acción política está determinada por fuerzas de poder que escapan al control humano (Hill, 1997, pág. 49). En consecuencia, se deduce que las estructuras determinan la acción política (por estructuras se entienden los macrofactores económicos y sociales que dan lugar a expresiones bien conocidas: *la estructura social de un país, la estructura económica, industrial, comercial, etc.*).

<sup>(9)</sup>Organización, información, instituciones, etc.

#### Lectura recomendada

Sobre la autonomía del Estado, podéis ver la obra de Nordlinger (1981). *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.

influencia que otros quedó también ilustrada en los sistemas corporativistas de representación y canalización de los intereses. Ahora lo veremos con un poco más de detalle:

Por *corporativismo* se entiende el sistema de representación de intereses que, **organizado por el Estado**, caracterizó los procesos de políticas (*policy-making*) de algunos países de la Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial. El corporativismo se basa en una idea del Estado como actor colectivo que demuestra, persigue y ejerce sus propios intereses y estructura, para su propia conveniencia, la influencia que determinados grupos de interés puedan llegar a tener en los procesos de políticas.

El corporativismo se caracteriza, consiguientemente, por la voluntad del Estado de institucionalizar la relación con algunos grupos de interés con vistas a la elaboración y la implementación de políticas.

Dado el momento histórico en el que se sitúa el corporativismo, después de la Segunda Guerra Mundial y en plena reconstrucción económica y social, el tipo de grupos de interés que verá institucionalizada su capacidad de influencia en los procesos de políticas son, precisamente, los grupos de interés económico: las organizaciones empresariales y los sindicatos.

El corporativismo, más que una perspectiva de análisis, es una descripción analítica de un tipo de estado en un momento histórico concreto: ofrece una interpretación sobre el funcionamiento de los procesos de políticas organizados por el Estado y participados por un reducido número de actores con acceso privilegiado. Los principios básicos de esta interpretación se aplicaron para explicar el funcionamiento de los procesos de políticas públicas en unos estados<sup>10</sup> en los que sí que se daba una estructura de representación de intereses corporativista, pero también para explicar los procesos de políticas en países en los que el trío estado-sindicatos-empresarios no se estableció como pilar institucionalizado. El eje de análisis no fue tanto determinar un tipo u otro de estado como explicar los procesos de políticas.

Lo que se derivó de ello es la idea de que los procesos de políticas eran el resultado de la interacción estable entre grupos de actores reducidos e identificables (burócratas, representantes políticos y grupos de interés), cuyas actividades quedaban cerradas a la influencia de otros y explicaban el desarrollo, el cambio y las variaciones de las políticas públicas.

#### Lectura recomendada

Uno de los autores que más trabajaron el tema del corporativismo es Schmitter. Podéis ver, por ejemplo, su artículo **Ph. Schmitter** (1974). "Still the century of corporatism". *Review of Politics* (núm. 36, pág. 85-131).

<sup>(10)</sup> Como Austria, los Países Bajos, los países escandinavos.

De estas interpretaciones sobre los procesos de elaboración de políticas vinculados a la interacción entre actores, surgieron metáforas como "los triángulos de hierro", "subsistemas de políticas" (*policy sub systems*) y "comunidades de políticas" (*policy community*), utilizadas para describir los procesos de *policy-making* a partir de las relaciones de unos cuantos.

### Triángulo de hierro

La metáfora del "triángulo de hierro" fue acuñada por un autor norteamericano, H. He- clo, para hacer referencia a las interacciones establecidas informalmente pero totalmente estables, consolidadas e impermeables, entre tres grupos de actores: los representantes políticos electos, los burócratas y los grupos de interés para cada sector de políticas. De esta manera, cada sector de políticas se estructuraba a partir de las relaciones triangulares y cerradas entre los grupos identificados. Estas relaciones, basadas en la necesidad mutua y en los intercambios de recursos, explicaban el funcionamiento de los procesos de políticas igual que la evolución, el cambio y la variación en los contenidos de las políticas.

Desde la perspectiva que hemos tomado en este módulo, la más relevante de estas propuestas explicativas de los procesos de elaboración e implementación de políticas es que se alejan de las explicaciones basadas en el poder y en la influencia de los actores para acentuar la importancia de las interacciones entre ellos.

Son los distintos tipos de relaciones entre grupos que se forjan en cada sector de políticas los que explican los procesos de políticas públicas y las variaciones que hay tanto entre estados como entre sectores.

Esto nos lleva a ver el segundo grupo de perspectivas de análisis que habíamos señalado al principio de esta unidad:

Las perspectivas que otorgan a la interacción y la interdependencia entre actores como factores y variables explicativas de las políticas públicas.

### 2.3. Actores, interacción e interdependencia: los enfoques de redes

El cambio de óptica que se produce para explicar los procesos de políticas públicas (de fijarse en la capacidad de ejercer poder a la importancia de las relaciones de interdependencia entre grupos de actores) en los años setenta no se puede entender sólo como una derivación teórica de las críticas al pluralismo<sup>11</sup>. La realidad misma se impuso: los procesos de *policy-making* habían tendido a la **fragmentación** y a la **especialización** sectorial a causa del impacto de dos claras tendencias: el aumento de la complejidad que tomaron los asuntos públicos y la formidable expansión de las actividades estatales<sup>12</sup>.

<sup>(11)</sup> Los debates entre pluralistas y elitistas tuvieron lugar a finales de 1950 y durante la década de los sesenta.

<sup>(12)</sup> Smith (1993, pág. 76).

En este sentido, los estudios sobre políticas sectoriales que se realizaron en los años setenta demostraron que las políticas públicas resultaban de la interacción entre grupos relativamente estables de actores públicos y privados que, además, se desarrollaba en el plano de la interdependencia; es decir, la interacción se producía porque los diferentes actores necesitaban los recursos de los demás para conseguir alcanzar sus propios objetivos.

En este sentido, lo que se destacó de todo esto fue la existencia de unas tramas más o menos estables de relaciones de interdependencia entre actores de distinta índole que tenían lugar en torno a problemáticas y asuntos políticos concretos. El término que se utilizó para expresar analíticamente esta realidad empírica fue el de *redes de políticas (policy networks)*.

### Otros conceptos

Aunque el concepto utilizado más comúnmente para hacer referencia a estas tramas de relaciones de interdependencia entre actores es el concepto de redes de políticas, ciertamente hay una cierta variedad conceptual. Así, nos encontramos con conceptos como comunidades de políticas, subsistemas de políticas, subgobiernos, mesocorporativismo o redes temáticas. En el fondo, esta variedad responde al hecho de que cada uno de estos conceptos enfatiza algún atributo concreto de aquellas redes. En este sentido, el término *subsistemas de políticas* da más importancia a la *fragmentación y especialización* de los sectores de políticas, mientras que el de *comunidades de políticas* hace más referencia a la *exclusividad* del grupo; es decir, a la idea de un reducido grupo de actores poco abierto a la participación e influencia de actores ajenos.

El estudio de los procesos de políticas a partir de las lentes conceptuales de las **redes de políticas** significa tener en cuenta una serie de aspectos:

- Las redes de actores indican una manera, un tipo de relaciones entre los grupos de presión y los grupos gubernamentales y de la Administración basado en la *interdependencia de recursos*; esta interdependencia es la variable que forja, modela y estructura las políticas públicas. Es decir, la red existe porque hay interdependencia entre los actores.
- Las redes de políticas consisten en una variedad de actores que, al mismo tiempo, tienen objetivos, intereses y lógicas diferentes, a menudo contradictorios. Así pues, lo que los lleva a formar parte de la red no es tanto que compartan objetivos o valores como la necesidad de intercambiar información sobre problemas, preferencias, instrumentos, favores y todo tipo de recursos.
- Los procesos de políticas públicas son el resultado de la interacción dentro de cada red. En consecuencia, cada sector, cada ámbito de las políticas, se caracteriza por el tipo de red de actores que lo estructura.
- Analíticamente, las redes se pueden observar a partir de la distinción de una serie de elementos:
  - Sus participantes (miembros): número y tipo.

- La apertura de la red a otros participantes.
  - La distribución de los recursos entre los participantes.
  - La forma que toma la interacción entre los participantes (coordinación, confrontación, colaboración, etc.).
  - El grado de estabilidad de las interacciones.
- La variación que se observa de las características de estos elementos permite **ofrecer tipos de redes**. En este sentido, y tomando como punto de referencia la estabilidad de las interacciones entre los actores, podemos distinguir entre las redes siguientes:
    - Aquellas redes cuyas interacciones son más bien **puntuales y poco estructuradas** y que responden a situaciones críticas (las denominadas *redes de asuntos* o *issue networks*).
    - Aquellas redes de políticas cuyas interacciones se caracterizan por su casi **institucionalización y su constancia en el tiempo** (las llamadas *comunidades de políticas* o *policy communities*).

El número y el tipo de actores puede dar pie a otras distinciones: de la misma manera, se ha observado que las comunidades de políticas suelen ser redes con un número relativamente reducido de actores especializados, cerradas a la participación de otros, mientras que las redes de asuntos se caracterizan por un número elevado y difuso de participantes.

El enfoque de redes ha permitido dar cuenta de la fluidez y de la variedad que caracterizan los procesos de elaboración e implementación de políticas mucho mejor que otras perspectivas. La idea de la fragmentación y de la especialización de los procesos de políticas llevó a la realización de una gran cantidad de trabajos de campo destinados a descubrir el tipo de redes existentes, para después, en una segunda parte, comparar redes y estilos tanto entre políticas sectoriales similares en distintos países (por ejemplo, la política de sanidad), como entre países.

Este destino más bien clasificatorio que al final ha tenido el enfoque de redes ha sido el foco de la mayor parte de las críticas que se le han hecho. Las críticas han señalado la incapacidad teórica del enfoque: si bien se trata de una buena perspectiva para explicar la estabilidad de las políticas (relacionada con la existencia de redes permanentes y estables), no puede explicar por qué surgen las políticas y por qué cambian, preguntas que organizan el desarrollo teórico de la subdisciplina de las políticas públicas.

### 3. Perspectivas de análisis: las instituciones

Este capítulo revisa y presenta las perspectivas de análisis que han enfatizado la variable "institucional" en la explicación de los procesos de políticas. A lo largo del capítulo, se presenta la evolución que han tenido las perspectivas institucionales dentro de la ciencia política en general y en el ámbito de las políticas públicas en particular. El capítulo hace un repaso de los primeros enfoques institucionalistas (el denominado *viejo institucionalismo*), las críticas recibidas, el olvido de las instituciones y, finalmente, la reelaboración de las perspectivas institucionalistas a partir de los años ochenta, dentro del llamado *nuevo institucionalismo* o neoinstitucionalismo. A partir de aquí, el capítulo pasa a presentar y a explicar las distintas variantes (o las diferentes escuelas) del nuevo institucionalismo. Cada una de las variantes es caracterizada a partir de criterios similares (¿qué entienden por *institución*?, ¿cómo resuelven el problema teórico sobre la relación entre instituciones, intereses y actores?). Finalmente, el capítulo explica otros tipos de perspectivas institucionalistas que, si bien tienen raíces comunes con las neoinstitucionalistas, presentan rasgos particulares que permiten tratarlas separadamente.

#### 3.1. Las instituciones políticas

El análisis del impacto de las instituciones sobre las políticas públicas no ha captado, hasta una época reciente, la atención de los estudiosos. Este olvido se explica, probablemente, porque el *mainstream* ('la corriente dominante') teórico y empírico de la disciplina se inscribe en el marco de la tradición politológica anglosajona, que, al destacar la conducta observable de los actores, sus estrategias y sus interacciones en distintas arenas y ámbitos sectoriales de la actividad gubernamental, había considerado las instituciones como una variable simplemente marginal o residual.

Las cuestiones esenciales quedaron reducidas al *who gets what, when and how* ('quién obtiene qué, cuándo y cómo') en el juego político, por utilizar la clásica expresión de Lasswell; es decir, en el estudio del comportamiento de los políticos y los grupos de presión o las distribuciones informales del poder; con lo que no se estudian por su irrelevancia los atributos formales de las instituciones de gobierno.

Las políticas públicas, desde la perspectiva pluralista clásica, eran resultado de la interacción entre los actores públicos y privados que pertenecen a cada sector de políticas. El tipo de actores y sus alianzas, sus estrategias y sus relaciones se convirtieron en la variable decisiva para explicar los procesos gubernamentales de adopción de decisiones. La misma naturaleza de las políticas como en la clásica distinción de Lowi entre políticas regulatorias, distributivas, redistributivas y constitucionales, genera su propio contexto, sus arenas específicas

más o menos centralizadas, sus peculiares estructuras de patronazgo y clientela, así como un determinado grado de conflicto y de coacción. De esta manera, cada política se convierte en una categoría analítica en sí misma. La estructura institucional, que servía de marco a las interacciones entre los actores, pasó a un segundo plano ante el análisis más urgente de las relaciones de poder y las formas que adoptaban los entramados de actores públicos y privados.

La recuperación de esta variable en el análisis moderno de las políticas públicas se produjo poco a poco con la convergencia de varias tradiciones de investigación que pusieron nuevamente un cierto énfasis en el modo como las instituciones económicas, políticas o sociales estructuran el comportamiento político e influyen en las capacidades funcionales del sistema y en la gobernabilidad de un estado.

### Los estudios de Katzenstein

Los estudios de Katzenstein sobre el impacto de la subida del precio del petróleo en los años setenta o de Theda Skocpol sobre la influencia de la estructura del Estado en las revoluciones sociales en Francia, Rusia y China se convirtieron en investigaciones pioneras que establecieron las bases de una reorientación más profunda del significado teórico y analítico de las instituciones a partir de los estudios de Shepsle –desde una perspectiva de elección racional– relativos a la organización de las asambleas legislativas y los equilibrios inducidos estructuralmente a partir de sus reglas de decisión, del "retorno del Estado" preconizado en el célebre volumen editado por Evans, Ruesmeyer y Skocpol, o de los estudios de Peter Hall –también desde el ámbito de la economía política– sobre las políticas intervencionistas estatales en Gran Bretaña y en Francia.

### Trabajos de March y Olsen

Los trabajos seminales de March y Olsen (1984, 1989) finalmente recontextualizaron el debate sobre la influencia de las instituciones en el proceso político. Simultáneamente, los avances de la teoría de la democratización en política comparada también concedieron cada vez más importancia a lo que es institucional en los procesos de cambio político y empezaron a debatir las posibilidades que ofrecían varios sistemas electorales o marcos constitucionales como el parlamentarismo y el presidencialismo, y maneras alternativas de organizar territorialmente el Estado para estabilizar y consolidar un amplio número de nuevas democracias.

En los estudios recientes, se ha reconsiderado la influencia que las instituciones tienen en el proceso político hasta tal punto que algún autor ha llegado a escribir que "en los noventa, todos somos neoinstitucionalistas"<sup>13</sup>. En un libro editado por Mireia Grau y Araceli Mateos, que intenta combinar los enfoques teóricos de la disciplina de las políticas públicas con el estudio de un conjunto concreto de políticas sectoriales, el interés por aplicar estrategias de análisis neoinstitucionalistas es evidencia *prima facie* de que esta perspectiva también tiene una gran influencia en nuestro país y se ha convertido en una parte importante del convencionalismo académico en este campo de estudio<sup>14</sup>.

<sup>(13)</sup>McFarland (1991, pág. 262).

<sup>(14)</sup>Grau Creus (2002, pág. 53); Sabatier (1999, pág. 8).

### 3.1.1. Estructura y agencia

El término *nuevo institucionalismo* fue acuñado por James March y Johan Olsen en un ensayo seminal que abrió nuevas perspectivas para la comprensión de la verdadera dinámica de los procesos políticos. Los enfoques predominantes hasta entonces, el conductismo y la teoría de la *rational choice*, se caracterizaban básicamente por lo siguiente:

- El contextualismo
- El reduccionismo
- El utilitarismo
- El funcionalismo
- El instrumentalismo

El neoinstitucionalismo propuesto por March y Olsen<sup>15</sup>, "sin negar la importancia del contexto social de la política y de los motivos de los actores individuales, insiste en un papel más autónomo para las instituciones políticas", ya que "la democracia política no sólo depende de condiciones económicas y sociales, sino también del diseño de las instituciones políticas". Desde esta nueva perspectiva, los análisis que ponen el énfasis en las condiciones estructurales<sup>16</sup> para el desarrollo de la democracia son demasiado deterministas, no explican bien una larga serie de evidencias contrarias o de casos desviados de sus modelos teóricos y no tienen en cuenta el factor tiempo ni los aspectos dinámicos de estos procesos (los acontecimientos históricos y las decisiones tomadas por los actores que intervienen en ellos). Este **reduccionismo o determinismo estructural** deja un margen muy estrecho de autonomía a los actores políticos para desarrollar su capacidad de agencia.

<sup>(15)</sup>March y Olsen (1984, pág. 738).

<sup>(16)</sup>Económicas, sociales, culturales, etc.

En cambio, las teorías centradas en los actores, en sus interacciones y en sus comportamientos estratégicos, así como en el liderazgo político, son excesivamente voluntaristas y no prestan atención ni a la formación de las preferencias de los mismos actores ni a las limitaciones que las vías de cambio les imponen. Ninguno de los dos enfoques explica satisfactoriamente el *timing*, la dinámica o los resultados específicos del proceso político, esto son las políticas públicas. Por ello, debemos recurrir al estudio de las consecuencias de las instituciones, ya que éstas constituyen el marco que estructura el sistema de incentivos en los que se deben desarrollar las acciones políticas y, de esta manera, contribuyen al hecho de que los actores decanten sus preferencias y les ayuden a generar expectativas y a formular sus estrategias.

Éste es el supuesto básico del nuevo institucionalismo: que las instituciones tienen una notable influencia en las estrategias e interacciones de los actores y en las políticas públicas que resultan de ellas. Por una parte, las instituciones estructuran resultados, crean incentivos racionales y generan oportunidades para el desarrollo de unas determinadas estrategias en detrimento de otras. Por otra parte, las instituciones limitan y restringen las opciones disponibles para los decisores públicos.

## 3.2. El neoinstitucionalismo

### 3.2.1. De nuevo, las instituciones

Había una cierta conciencia, aunque limitada, sobre las implicaciones de las instituciones políticas en la literatura del viejo institucionalismo. Sin embargo, sus contribuciones más importantes eran fruto de tradiciones históricas nacionales determinadas con un marcado carácter localista (no comparativo), a veces histórico, y una orientación fuertemente formalista y normativa que hacía francamente difícil el desarrollo de una perspectiva teoricometodológica consistente. Quizá sólo el desarrollo de los estudios sobre el comportamiento político (*behaviorismo*) contribuyó a socavar a medio plazo el predominio de los análisis constitucionalistas logicosistemáticos y normativos sobre las instituciones políticas.

En los años sesenta y setenta, los científicos sociales no se centraron en los problemas institucionales, aunque continuaron investigando incluso con un énfasis mayor sobre los requisitos para la estabilidad y el cambio en las políticas públicas. En la política comparada, los estudios más destacados tendieron a reflejar la creencia un tanto mecanicista y determinista de que el éxito de la democracia y la génesis del cambio político y otros procesos históricos estaban predeterminados:

- Bien por como estaba, de avanzada, la estructura socioeconómica de un país; es decir, por su grado de desarrollo, industrialización y urbanización o la distribución de su estructura de clase.
- Bien por el arraigo de una cultura cívica y participativa; es decir, de unas actitudes y valores propiamente democráticos entre los ciudadanos y los líderes políticos.
- Bien por otras condiciones necesarias, no suficientes.

Sin embargo, el fracaso global de estos modelos interpretativos indujo a algunos estudiosos a cuestionar la importancia de estos factores económicos, sociales y culturales, y a subrayar el papel de las variables estrictamente políticas en los análisis sobre la viabilidad de las democracias.

Todo el conjunto de comportamientos y decisiones de los actores, sus preferencias e interacciones se empezaron a destacar como decisivos y se refinaron varios instrumentos analíticos de la microeconomía, la teoría de la elección racional y la teoría de los juegos para modelar estos procesos de la política democrática.

### 3.2.2. Antiguo y nuevo institucionalismo

En los años noventa, las instituciones se han vuelto a convertir en un objeto importante de estudio a causa del énfasis que el nuevo institucionalismo ha puesto en el papel de las instituciones, bien para reconstruir o inducir las preferencias de los agentes que intervienen en cada marco institucional, bien para limitar las posibles alternativas o políticas públicas que deben ser adoptadas por estos agentes o para reorientar los resultados que se pueden obtener de un mismo ordenamiento de preferencias o de gustos en un colectivo determinado<sup>17</sup>. Básicamente, el estatus de lo que es institucional en los trabajos más recientes es diferente del de aquellos primeros estudios que hemos mencionado en tres niveles:

1) En el **nivel metodológico** se utilizan una variedad de instrumentos para examinar el fenómeno institucional con una perspectiva más amplia; y así de la descripción formal legalista de la estructura constitucional propia del antiguo institucionalismo se ha pasado a una apreciación de las oportunidades y limitaciones de las instituciones desde el ángulo y los modelos característicos de la microeconomía, de la teoría de los juegos, del enfoque de la elección racional y de la teoría política positiva. En términos de **Bernard Grofman**, el nuevo institucionalismo implica el uso de instrumentos analíticos de la microeconomía neoclásica y la teoría de la elección social para intentar analizar "los efectos de las reglas de decisión y de las estructuras institucionales sobre los resultados políticos", partiendo del supuesto de que las preferencias sólo pueden ser entendidas en un contexto de incentivos generados institucionalmente y de opciones o alternativas seleccionadas institucionalmente entre las que se debe elegir.

Visto de esta manera, el problema institucional radica en la manera de estructurar un sistema de incentivos que recompense determinados comportamientos<sup>18</sup> en detrimento de otros<sup>19</sup> y que genere una lógica favorecedora de determinadas políticas o resultados colectivos.

#### Variables políticas

Procesos de liderazgo, actitudes y comportamiento de las élites, la fuerza de los grupos extremistas antisistema o de colectivos burocráticos clave para derrocar un régimen, los problemas de eficacia o efectividad de los gobiernos para abordar y resolver determinados problemas estructurales o las tensiones propias de los estados plurinacionales compuestos por varias minorías secesionistas de carácter religioso, étnico o cultural, etc.

<sup>(17)</sup>Apter (1991); Immergut (1997 y 1998).

<sup>(18)</sup>Por ejemplo, de coordinación o de cooperación entre individuos egoístas, de liderazgo, etc.

<sup>(19)</sup>Relaciones de conflicto, deserción de acuerdos previos, etc.

Así pues, son las instituciones políticas, los marcos constitucionales y sus correspondientes reglas de decisión las que crean el marco (condicionante y constrictivo) en el que se deben producir las interacciones de los actores políticos; crean ciertas expectativas sobre los beneficios o costes relativos de cada medida; especifican las situaciones estratégicas con las que se deben enfrentar los líderes y sus partidos; promueven restricciones en el conjunto de dimensiones, alternativas o políticas públicas que se deben considerar, y, por último, predeterminan en gran manera algunas de las pautas y dinámicas más importantes presentes en la política democrática.

2) En el **nivel analítico**, el monocausalismo que traslada la función explicativa de los fenómenos políticos a la variable institucional no resulta válido para los neoinstitucionalistas, desde el momento en el que debemos reconocer la importancia de otras variables y factores que también influyen de una manera compleja en el desarrollo político. La vieja literatura institucionalista había relegado a un segundo plano el análisis de las condiciones estructurales, contextuales o ambientales, las preferencias de los actores políticos y el legado de las políticas públicas, así como el impacto combinado de estos factores en el análisis de las políticas. Por lo tanto, cualquier modelo que intente describir este conjunto de influencias recíprocas debe ser necesariamente **probabilista más que determinista**: aunque estas predisposiciones creadas por la estructura de oportunidades de las instituciones políticas contribuyen a establecer algunas tendencias del proceso democrático, de ninguna manera debemos sostener *avant la lettre* una interpretación determinista y fatalista como la reflejada en los estudios de los viejos institucionalistas<sup>20</sup>.

(20) Éstos consideraban las instituciones como la variable independiente decisiva.

En los análisis actuales, en cambio, se utilizan enfoques explicativos **menos deterministas y más complejos** que incluyen líneas de argumentación más diferenciadas, incorporan un número más elevado de variables y dimensiones relevantes y consideran complementarias las aportaciones de puntos de vista teorícometodológicos diferentes.

3) Las aportaciones del antiguo institucionalismo eran fundamentalmente normativas y poco comparativas, mientras que el neoinstitucionalismo se preocupa más por desarrollar categorías analíticas y teorías de alcance medio (*intermediate-level categories*). Además, se busca una homogeneidad mínima en los contextos que se intentan describir, que está ausente en muchos de los estudios del antiguo institucionalismo. En este caso, el formalismo legalista impedía diferenciar los efectos de las instituciones en el marco de constituciones "semánticas" o, por utilizar los términos clásicos de Loewenstein, características de los regímenes no democráticos de aquellas mismas instituciones en contextos democráticos.

### Ejemplo

En los años setenta y ochenta había muchos estudios en ciencia política que aún ignoraban este aspecto. Por ejemplo, el trabajo seminal de Huntington, *Political Order in Changing Societies*, empezaba afirmando que "la distinción política más importante entre los países se refiere más a la calidad de su gobierno que a su forma" y que "las diferencias

entre democracia y dictadura no son tantas", y a continuación señalaba una serie de aspectos (el orden, la eficacia, la legitimidad, etc.) más decisivos para distinguir casos que el criterio democrático. En general, los análisis estructurales funcionalistas, como por ejemplo las de Huntington, Almond, Coleman o Apter, si bien representaron un importante avance de la investigación comparada sobre los sistemas políticos de las sociedades en vías de desarrollo, no dieron mucha importancia a esta distinción.

Un aspecto crucial que distingue las dos generaciones de estudios institucionalistas es el carácter "relacional" que tienen ahora las instituciones. Más allá de la descripción de la organización formal y de las características establecidas legalmente de las instituciones políticas, lo que es importante actualmente son las configuraciones o combinaciones institucionales, su influencia sobre las interacciones de los actores políticos y, finalmente, su impacto sobre los resultados políticos.

**Tabla**

| <b>Antiguo y nuevo institucionalismo</b> |   |  |
|--|---|--|
|  | <b>Antiguo institucionalismo</b>  | <b>Nuevo institucionalismo</b>   |
| <b>Nivel metodológico</b>                | Carácter ateórico y descriptivo. Formalismo y legalismo.  | Carácter teórico y comparativo. Sesgo antilegalista, que permite incorporar al análisis los casos con instituciones menos formalizadas.  |
| <b>Nivel analítico</b>                   | Estructuralismo: sólo analiza las condiciones institucionales y no otros factores relevantes como sistemas de partidos, leyes electorales, etc. | Énfasis en las contingencias, en las ideas y en las orientaciones cognitivas de los actores.   |
|  | Instituciones como variable independiente.  | Instituciones como variable independiente y dependiente.   |
| <b>Nivel normativo</b>                   | Pretensión normativa. Generalizaciones de alcance universal. Desvinculación espacio-temporal.   | Carácter explicativo. Generalizaciones de alcance medio. Estrecha conexión espacio-temporal. Carácter "relacional" de las instituciones. |

### **Ejemplo de análisis neoinstitucionalista**

Una buena ilustración de la perspectiva neoinstitucionalista son los estudios de Ellen Immergut sobre la política sanitaria en Francia, Suiza y Suecia.

Immergut analiza las causas de las diferencias en los sistemas sanitarios de los tres casos mencionados, aunque en todos estos casos se consideraron las mismas propuestas para asegurar el tratamiento médico de los ciudadanos, o los grupos de intereses involucrados (especialmente, la poderosa profesión médica) interpretaron sus objetivos y definieron sus preferencias de una manera parecida. Después de descartar otras hipótesis alternativas, tanto por la parte de la demanda como por la parte de la oferta, propone una interpretación institucionalista de los distintos resultados observados a partir de los puntos de veto que hay en cada país a lo largo de la cadena de decisión que forman las distintas arenas públicas (electoral, legislativa, gubernamental).

#### **Hipótesis alternativas**

El poder relativo de los médicos y sus recursos para bloquear el paso hacia los sistemas públicos de financiación, el apoyo electoral y la capacidad de iniciativa de los partidos de izquierda en cada caso para impulsar la adopción de cada política, o el papel de la burocracia y las estructuras administrativas de cada estado.

- En **Suecia**, el predominio del ejecutivo, a causa de la existencia de mayorías parlamentarias estables y disciplinadas y su decidido compromiso con el modelo público de financiación sanitaria, hizo inviable el veto de los grupos de interés (especialmente, el colectivo médico) a una opción, la del National Health Service, opuesta a sus intereses.
- En la **Francia** de la Cuarta República, la capacidad más limitada de los gobiernos para tomar decisiones a causa de la inestabilidad de las coaliciones y de la falta de disciplina parlamentaria trasladó el debate sobre la política sanitaria a la arena electoral. En este ámbito, las oportunidades para la influencia de los grupos de interés eran mayores y las organizaciones médicas obtuvieron más concesiones, que se tradujeron en la creación de un sistema de Seguridad Social (National Health Insurance), una fórmula basada en el contrato público y en la separación entre los proveedores del servicio y la autoridad sanitaria (a diferencia del modelo integrado anterior, en el que la autoridad sanitaria presta los servicios directamente).
- Finalmente, en **Suiza**, el derecho a desafiar las decisiones políticas mediante la convocatoria de un referéndum popular fue utilizado estratégicamente por las asociaciones de doctores para abortar la nueva legislación, la cual simplemente amenazaban con bloquear convocando una consulta. En este caso, el traslado del debate sobre la decisión que se debía adoptar en la arena electoral acabó por configurar un sistema sanitario esencialmente privado, basado en los subsidios gubernamentales a las mutualidades y en el llamado *modelo de reembolso*, en el que estas sociedades de ayuda mutua reembolsan a sus asegurados el importe de las facturas médicas emitidas por los centros que les prestan los servicios. Proporcionando varias oportunidades para el veto de las decisiones, las instituciones cambian el poder relativo y condicionan las estrategias de los actores participantes en el proceso de adopción de las políticas públicas.

En los términos utilizados por Immergut, las políticas no son explicadas satisfactoriamente haciendo referencia a los atributos o a la fuerza concreta de los grupos de interés, sino a los puntos del proceso decisional en los que la movilización de éstos puede paralizar los programas innovadores o influir sobre el curso de los cambios; lo que se debe identificar no son, pues, las características más formales de las instituciones políticas o sociales, sino la compleja configuración institucional (de aquí viene el concepto o carácter *relacional* de las instituciones) que define el contexto donde se producen las interacciones políticas decisivas.

#### Lecturas complementarias

Para el análisis de políticas sectoriales o estudios de casos que utilizan una perspectiva parecida, podéis ver:

**P. Cowhey; M. McCubbins** (ed.) (1995). *Structure and Policy in Japan and the United States*. Nueva York: Cambridge University Press.

**B. Levy; P. T. Stiller** (ed.) (1996). *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Nueva York: Cambridge University Press.

**S. Evelyne Huber; J. Stephens** (2001). *Development and Crisis of the Welfare States: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.

### 3.3. Subtipos de institucionalismo

A pesar del hecho de que toda esta generación de nuevos estudios comparten un supuesto básico, que las instituciones importan (*institutions matter*), en el seno del nuevo "institucionalismo conviven diversos enfoques y escuelas". Generalmente, se suele diferenciar entre los enfoques siguientes:

- El enfoque sociológico o normativo.
- El enfoque económico ("institucionalismo de elección racional").
- El enfoque histórico.

Aunque algunos autores llegan a identificar muchos subtipos<sup>21</sup> más, cuyos nombres van desde el institucionalismo empírico hasta el institucionalismo internacional, societario, constructivista, liberal, etc.

<sup>(21)</sup>Hall y Taylor (1996); Kato (1996); Peters (1996 y 1999).

Las divergencias entre los tres enfoques o subtipos predominantes se centran en unas cuantas cuestiones básicas:

- La lógica subyacente de las acciones políticas.
- La influencia que las instituciones tienen sobre la formación de las preferencias de los actores.
- El mismo origen de las instituciones.

#### 3.3.1. Institucionalismo sociológico

El enfoque sociológico o "normativo", que se corresponde con el adelantado por los trabajos pioneros de March y Olsen en el campo de la sociología y la teoría de las organizaciones, refleja en su denominación el papel esencial que se asigna a las normas o a los valores dentro de las organizaciones para explicar la conducta de sus miembros<sup>22</sup>. Las acciones de los actores son un trasunto de los valores que encarnan las instituciones a las que pertenecen. Partiendo de la idea de que los individuos no son completamente racionales a causa de las limitaciones de sus capacidades cognitivas, se considera que el papel de las instituciones es suplir esta deficiente racionalidad mediante la formalización y estructuración de los procesos decisionales. Así, se conciben las instituciones como el "conjunto de reglas y rutinas relacionadas que definen las acciones apropiadas en términos de las relaciones entre roles y situaciones<sup>23</sup>". Ésta una definición de institución en un sentido amplio y comprende no sólo las estructuras formales, sino también aquellas normas, reglas, procedimientos, interpretaciones o rutinas que hacen más predecible y racional el comportamiento de una organización.

<sup>(22)</sup>Di Maggio y Powell (1991), March y Olsen (1989 y 1996).

<sup>(23)</sup>March y Olsen (1989, pág. 2).

El concepto central en el enfoque sociológico del neoinstitucionalismo es la **lógica de lo que es apropiado** (*logic of appropriateness*), que los defensores de este enfoque contraponen al de *lógica de la consecuencia* (*logic of consequentialism*).

### Ejemplo

Supongamos una intersección o cruce de calles reguladas por un semáforo al que llegan dos vehículos. Uno de ellos se detiene delante de la luz roja, mientras que el otro continúa su marcha al comprobar que ningún otro coche o peatón (y, sin duda, ningún coche de policía en los alrededores del lugar) se interponen en su camino. Ambos vehículos, en el marco de una idéntica situación social y de las mismas normas de circulación, han seguido dos lógicas diferentes. El segundo de los conductores toma su decisión al considerar que los costes potenciales de su acción de continuar son bajos (al ser pequeña la posibilidad de un accidente de tráfico o de ser sancionado por la policía) con relación a los potenciales beneficios de no perder el tiempo esperando el cambio de color en el semáforo; este conductor sigue una racionalidad instrumental, una *lógica consecuencialista*, en la que la finalidad de su acción es maximizar su utilidad y el interés propio. El primer conductor, en cambio, prefiere hacer lo que es correcto, "lo que es debido" o "lo que es apropiado" en vez de optimizar la utilidad obtenida y así opta por observar la norma que regula esta situación social.

Lo que acabamos de ver en el ejemplo es una racionalidad normativa en la que la acción es situacional y depende del contexto, según la cual los individuos actúan en el seno de las organizaciones haciendo lo que es apropiado a su rol, a diferencia de la racionalidad universal de medios finalidades, que se basa en un simple cálculo de utilidad. Los individuos tomarán decisiones deliberadas y conscientes, pero dentro de los parámetros establecidos por los valores dominantes del contexto institucional. A partir de la "lógica de lo que es apropiado" se asume que las instituciones, al configurar el marco cognitivo, simbólico y normativo en el que los actores actúan, crean los intereses, determinan las preferencias de los actores y construyen sus propias identidades sociales. Las preferencias, por lo tanto, son endógenas a las mismas instituciones y varían según el contexto situacional.

### La lógica de lo que es apropiado

"La política se organiza según la lógica de lo que es apropiado. Las instituciones políticas son un conjunto de reglas y rutinas relacionadas que definen las acciones apropiadas en términos de las relaciones entre roles y situaciones. El proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desarrollando y cuáles son las obligaciones de este rol en esta situación. Cuando los individuos entran en una institución intentan descubrir sus reglas y también son instruidos. Cuando se enfrentan a una nueva situación, intentan asociarla a una situación para la que ya hay reglas. Mediante las reglas y la lógica de lo que es apropiado, las instituciones políticas generan, por una parte, orden, estabilidad y predictibilidad y, por otra, flexibilidad y adaptabilidad. La lógica de lo que es apropiado contrasta con la lógica de la consecuencialidad. En una lógica de la consecuencialidad, las conductas derivan de las preferencias y expectativas sobre las consecuencias".

March y Olsen (1989, pág. 160)

Los aspectos problemáticos de este enfoque se centran en la posible coexistencia de múltiples culturas organizativas y en las dificultades para determinar cómo se forman las instituciones y cuáles son las pautas de cambio de éstas una vez que se han formado.

#### Ejemplo

Imaginemos el conflicto entre la lógica financiera de una institución sanitaria y la lógica médica del interés de los pacientes.

En primer lugar, el desarrollo de una cultura dominante en una organización no debe significar necesariamente una uniformidad absoluta en el comportamiento de sus miembros, que pueden desarrollar culturas alternativas y valores en contradicción con la "lógica de lo que es apropiado" oficial; un desarrollo que resulta muy probable cuando la lógica de lo que es apropiado de la institución entra en conflicto con determinados valores individuales o profesionales.

En segundo lugar, dado el énfasis en conceptualizar las instituciones como órdenes cognitivos, normativos o simbólicos que preexisten en los actores y que condicionan o determinan sus preferencias e intereses, es difícil determinar la génesis de las instituciones, que parecen derivar directamente de la sociedad en la que se forman, mediante el proceso de socialización de los miembros que forman en un momento posterior la organización y que trasladan a ésta muchos de los estándares socialmente aceptados<sup>24</sup>, y de la necesidad de reducir los costes de transacción y de toma de decisiones en la organización para aumentar su eficiencia.

El cambio institucional, por su parte, implica que las organizaciones tienen un protocolo o unas respuestas rutinizadas para los distintos problemas cuando surge la necesidad de ajustar o adaptar sus políticas a un entorno cambiante, aunque el proceso puede ser más accidental y agitado a medida que aumenta la ambigüedad en las preferencias, valores y procedimientos de la organización o la fluidez en la participación de los distintos dominios organizativos, como sugiere el modelo de la papelera (*garbage can model*) de Cohen y los mismos March y Olsen. Precisamente, no es accidental que ésta sea la base del modelo de las "corrientes múltiples" (*multiple streams*) de Kingdom, donde tres corrientes autónomas (de problemas, de políticas públicas y de la política general) confluyen en momentos críticos, gracias a la celebración de elecciones, un cambio de gobierno o un clima propicio en la opinión pública, abriendo una "ventana" de oportunidad para impulsar nuevos programas y propuestas.

### Modelo de Cobb y Elder

No olvidemos que en el modelo de Cobb y Elder, los factores del contexto, como las interacciones estables entre las organizaciones sociales y los poderes públicos o los procedimientos formales, también contribuyen a generar unas ciertas pautas que estructuran el proceso de formación de la agenda (*agenda setting*).

(24) Una respuesta que no parece muy convincente para aquellas organizaciones (militares, religiosas, etc.) que desarrollan normas y valores diferentes del resto de la sociedad.

### Modelo papelera

Las anarquías organizadas del modelo de la papelera de las basuras son organizaciones o situaciones decisorias caracterizadas por sus preferencias problemáticas, su tecnología confusa y la participación fluida y cambiante.

### 3.3.2. Institucionalismo económico y de elección racional

El enfoque de inspiración económica y la teoría de la decisión racional utilizan un concepto de institución mucho más restrictivo, ya que las concibe como las reglas de decisión que establecen las condiciones adecuadas para una cierta predictibilidad y regularidad en los resultados de los procesos decisionales.

Uno de los aspectos más característicos de esta perspectiva, junto con el carácter exógeno de las preferencias o la ya mencionada "lógica de la consecuencia" es su **funcionalismo**. Así, partiendo de los problemas para la acción colectiva, derivados de la maximización de utilidades que es la motivación primaria de los individuos, y el ejemplo clásico en la teoría de juegos de la que es el conocido dilema del prisionero, se conciben las instituciones como los mecanismos o instrumentos capaces de resolver estos problemas de coordinación y cooperación entre individuos egoístas<sup>25</sup>.

Las instituciones contribuyen a reducir la probabilidad de que se produzcan paradojas en una decisión colectiva, dado que –como habían mostrado Kenneth Arrow y Duncan Black– exclusivamente a partir de las preferencias individuales es imposible evitar ciclos en las decisiones colectivas y garantizar un equilibrio político<sup>26</sup>.

Las instituciones crean un "equilibrio político inducido estructuralmente", por usar la expresión de Shepsle (1989), es decir, resultados invulnerables (que no pueden ser derrotados) ante otras alternativas permitidas por las reglas de decisión. Por lo tanto, las instituciones contribuyen a generar políticas que, después de adoptadas, no es que no puedan ser derrotadas por ninguna otra, sino que no pueden ser derrotadas en virtud de las reglas institucionales en vigor. Pensad en cómo los sistemas electorales, al restringir el número de partidos, favorecen la reducción del número de alternativas y partidos, y la obtención de un equilibrio, o cómo los procedimientos parlamentarios<sup>27</sup> y la división competencial entre varias instituciones contribuyen a evitar diferentes paradojas, ciclos o desequilibrios en las votaciones<sup>28</sup>.

#### Institución

Fuera del concepto quedan, por lo tanto, las pautas de conducta, rutinas o regularidades en el comportamiento social, aunque ciertos economistas –como Douglas North (1990)– utilizan acepciones menos restrictivas, que incluyen también ciertas constricciones informales.

(25) Moe (1990).

(26) Bates (1989); Calvert (1995); Ostrom (1995 y 1999); Shepsle y Boncheck (1997); Weingast (1996).

(27) La organización de grupos disciplinados y comisiones, la secuencia de votación de los proyectos, las reglas de aprobación de enmiendas o la introducción de votaciones separadas según las dimensiones de un tema, etc.

(28) Riker (1981).

Como ya hemos comentado, los bienes comunes son aquella clase de bienes públicos que se caracterizan por la rivalidad en su consumo y donde la exclusión de su uso no es posible. En estos casos, dado que el error del mercado se produce a causa de la imposibilidad de exclusión, el establecimiento de normas reguladoras del comportamiento individual es decisivo para evitar el resultado lógico, colectiva o socialmente ineficiente e irracional, que es la sobreexplotación de este tipo de recursos.

De entrada, el problema que se plantea desde el institucionalismo de la decisión racional es cómo crear instituciones capaces de **resolver los dilemas de la acción colectiva**, ordenar satisfactoriamente las relaciones entre agentes y principales –por medio de contratos bien diseñados– dentro del marco de las políticas regulativas o construir en ellas juegos en los que, mediante una matriz de recompensas adecuada, el equilibrio previsible sea la cooperación de los actores participantes o cualquier otro resultado socialmente eficiente.

Las instituciones, las reglas de decisión, definen de esta manera un contexto que incentiva ciertos comportamientos o restringe las estrategias racionales de los actores políticos, pero que no las determina de una manera tan estricta como se sostiene desde el enfoque sociológico.

### El enfoque de Tsebelis

Desde esta perspectiva, se han desarrollado conceptos parecidos a los "puntos de veto" de Immergut o a los *clearance points* acuñados por estudiosos de los procesos de implementación como Wildavsky y Pressmann, como el modelo de los "actores con poder de veto" de George Tsebelis (2002). El enfoque de Tsebelis, que permite una comparación entre sistemas de gobierno (presidencialismo/parlamentarismo), clases de parlamentos (unicamerales/bicamerales) y tipos de sistemas de partido (bipartidistas/multipartidistas), y también entre las variantes producidas por las posibles combinaciones de estos elementos, se basa en un modelo espacial –*more geometric*– de la lógica de la adopción de decisiones en un sistema político (especialmente, la lógica de la producción legislativa) y de sus efectos para la estabilidad o la innovación de las políticas (el *output*) del sistema. La variable dependiente del modelo es el "potencial para el cambio político en varios escenarios institucionales", es decir, la efectividad o la capacidad para tomar decisiones en estos distintos marcos politoinstitucionales, donde el equivalente del concepto de estabilidad o cambio de las políticas es la dimensión del *winset* ('área ganadora') del *statu quo*. De este modo, para que se pueda producir un cambio de política en un área determinada, la nueva política debe ser preferida por todos los componentes de la mayoría legislativa al *statu quo* (la política vigente). La iniciación de una nueva política, al requerir el apoyo de una mayoría en el parlamento, exige que sus coordenadas básicas se encuentren dentro del *winset* del *statu quo* de cada uno de los miembros de la mayoría. Cada uno de éstos es un actor con poder de veto cuyo acuerdo es necesario para un cambio de política. Este modelo está sujeto a numerosos tests empíricos en la actualidad.

### Ejemplos de este tipo de explicaciones

Por ejemplo, los legisladores generalmente representan las preferencias de los votantes, pero aquellas leyes electorales centradas más en los candidatos que en los partidos, las llamadas *listas abiertas*, significan un incentivo para que los políticos emprendan campañas personales y se diferencien de sus compañeros de partido sobre bases muy particularistas, es decir, ofreciendo prebendas y beneficios clientelares a sus votantes estratégicos. Esto implica una cierta amenaza para la formulación de políticas centradas en bienes colectivos, ya que será más complicada y compleja la formación de coaliciones estables y

#### Política medioambiental

Sin una política medioambiental adecuada, de protección a la naturaleza, a los bosques o pastos o bancos de pesca comunales, o a determinados animales en peligro de extinción, y su autorreforzamiento por medio de sanciones y otros incentivos negativos, la conducta egoísta individual degeneraría inevitablemente hacia el comportamiento propio del *free rider* conceptualizado por Olson.

#### Lectura complementaria

Un planteamiento parecido desarrolla Josep M. Colomer (2001) en su estimulante libro *Institucions polítiques*. Barcelona: Ariel.

los congresistas se verán implicados en constantes dilemas del prisionero entre ellos donde la alternativa de la defección siempre será considerada como una opción tentadora, aunque siempre habrá un margen de indeterminación. Naturalmente, siempre es posible establecer sistemas de comisiones con jurisdicciones específicas para políticas concretas y determinados procedimientos de votación, muy bien estudiados por Shepsle, que puedan evitar el desarrollo de ciclos de votación y paradojas en el resultado de las decisiones políticas, pero lo que esto quiere decir es que el diseño institucional debe actuar de una manera racionalizadora en una fase posterior del proceso político (más bien en la fase legislativa que en la electoral). El caso de Estados Unidos es el más claro de estos problemas, aunque hay otros países –como Colombia y, en menor grado, Brasil– apremiados por estos dilemas de acción colectiva.

Otro ejemplo ilustrativo es el desarrollo de una dinámica cooperativa entre los actores (en conflicto constante durante la fase de formulación y gestación de la política) en el proceso de implementación de la LODE, que describe Leonardo Sánchez Ferrer utilizando las herramientas de la teoría de los juegos, gracias al papel de la descentralización del sistema educativo español en este período. Pero el mismo proceso de descentralización tiene unos efectos más negativos en el ámbito de las políticas medioambientales y su impacto es ambivalente en el sector de la política sanitaria.

### Ejemplo

Puede ser un problema para el control del gasto sanitario, de acuerdo con la tesis de Scharpf sobre la divergencia de intereses entre los ministerios sectoriales y generalistas, y la posible alianza del Ministerio de Sanidad con los ejecutivos autonómicos, pero la descentralización también puede implicar más efectividad en la prestación de los servicios, y también una fuente de innovación mediante la difusión de nuevas fórmulas exploradas en distintas comunidades autónomas.

Por lo tanto, hay un rechazo desde esta perspectiva de aquel determinismo institucionalista, y también una consideración mayor de la capacidad de agencia ante la influencia de las estructuras políticas en la toma de decisiones.

Por ello, sostienen que las preferencias de los individuos son exógenas a las instituciones y a los procesos decisionales, aunque las acciones se desarrollen en un marco que induce o estimula determinadas conductas en detrimento de otras.

Se asume que los actores políticos son racionales y sus acciones intentarán maximizar su propia utilidad. Como actúan en un marco de incentivos positivos y negativos generados institucionalmente, sus estrategias de acción serán inducidas por la estructura de la situación, que incluye el contexto institucional, pero se rechaza la influencia de las instituciones sobre las preferencias o los objetivos de los individuos.

### Lecturas complementarias

Nos referimos en el texto al ya clásico ensayo de F. Scharpf (1988). "The Joint-decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration". *Public Policy Administration* (núm. 66, pág. 239-278). El resto de los textos que se mencionan corresponden a L. Sánchez Ferrer (2002). "Actores estratégicos: La política de educación y el problema de la elección escolar", y César Colino (2002). "Diseño institucional y eficacia de las políticas: El federalismo y la política medioambiental", ambos en Grau; Mateos (2002). *Análisis de políticas públicas en España* (pág. 221-266 y 305-352, respectivamente). Valencia: Tirant lo Blanch; S. Aguilar; N. Font; J. Subirats (ed.) (1999). *Política ambiental en España: Subsidiariedad y desarrollo sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch; A. Rico (1996). "Regional Decentralization and Health Care Reform in Spain (1976-1996)". *Southern European Society and Politics* (núm. 3, pág. 115-134).

Éste es precisamente uno de los mayores problemas que presenta este enfoque: al considerar como exógenas las preferencias, hay que deducirlas del comportamiento real observado de los actores, con lo que se utiliza la variable dependiente para explicar la independiente, que al mismo tiempo intenta explicar la dependiente, con el consiguiente problema teoricometodológico; además, es imposible distinguir entre el comportamiento sincero y el estratégico para formular las preferencias verdaderas de los actores. A esto se podría añadir su excesivo funcionalismo con respecto al origen de las instituciones, el problema de la persistencia de las instituciones ineficientes o el excesivo voluntarismo de un enfoque demasiado centrado en los actores, en sus interacciones y en su lógica de intercambios estratégicos.

### 3.3.3. Institucionalismo histórico

Las distintas objeciones que se han formulado contra los dos enfoques han acabado perfilando nuevas aproximaciones a la relación entre estructura y agencia en el marco de la ciencia política, que intentan superar aquellas limitaciones. La perspectiva más acabada es la del institucionalismo histórico, para el que las instituciones "pueden formar y restringir las estrategias políticas de una manera relevante, pero ellas mismas también son el resultado (consciente o no intencionado) de estrategias políticas deliberadas, del conflicto político y de la elección<sup>29</sup>".

(29) Thelen y Steinmo (1992, pág. 10).

La influencia recíproca y recursiva entre estructura y agencia es subrayada, ante el énfasis en un aspecto u otro que proponen las visiones precedentes: las instituciones condicionan la capacidad de agencia, pero los actores políticos pueden modificar al mismo tiempo la estructura institucional para acomodarla a nuevas necesidades. Esto no quiere decir, obviamente, que unos autores no puedan poner más énfasis en los aspectos estructurales e institucionales<sup>30</sup> y otros, en los históricos<sup>31</sup>, sin perder de vista la relación entre ambos (Pierson y Skocpol, 2002). Para ello trabajan con un concepto de institución más amplio que el institucionalismo de la elección racional, que incluye tanto "organizaciones formales" como "reglas y procedimientos informales que estructuran la conducta", es decir, "el espectro completo de instituciones estatales y sociales que conforman el modo como los actores políticos definen sus intereses y estructuran sus relaciones de poder con otros grupos<sup>32</sup>".

(30) Como por ejemplo Steinmo, Moe e, incluso, Skocpol.

(31) Como por ejemplo Hall, Thelen o Hattam.

(32) Thelen y Steinmo (1992, pág. 2).

Si el problema con el institucionalismo económico era su explicación de cómo se crean las instituciones para resolver los problemas colectivos, desde el institucionalismo histórico se defiende la necesidad de hacer un estudio histórico de la génesis de las instituciones para comprender las consecuencias distributivas que aquéllas implican y los conflictos de intereses generados en el proceso de su creación. Si el problema del enfoque sociológico es cómo dar razón de la existencia de distintas preferencias en contextos institucionales similares, el institucionalismo histórico presta una atención mayor a otras variables, como

el papel de la agencia política, los intereses y las estrategias de los actores o el reparto de poder entre éstos, para explicar las diferencias que, en el ámbito de las políticas públicas, resultan de contextos institucionales parecidos.

Naturalmente, las premisas teoricometodológicas que separan a estos enfoques hacen referencia a otros aspectos, y el contraste entre los supuestos divergentes entre la perspectiva histórica y la económica es especialmente ilustrativo de algunos de éstos y de sus implicaciones para el análisis de políticas:

- **En cuanto al método:** el institucionalismo económico desarrolla sus hipótesis de una manera más deductiva, mientras que el institucionalismo histórico genera sus argumentos de una manera predominantemente inductiva, analizando e interpretando el material empírico de las políticas concretas.
- **En cuanto al rol de las instituciones:** las instituciones son una variable más para el enfoque económico, en el sentido de que "sólo" constituyen un "contexto estratégico" que impone ciertos límites al comportamiento egoísta de los sujetos, pero para el enfoque histórico las instituciones no sólo conforman o condicionan las estrategias de los actores, sino también sus finalidades y objetivos, y al estructurar las situaciones y los escenarios políticos dejan un efecto perdurable sobre las políticas públicas. El papel que hacen las instituciones en el proceso político es, pues, mucho mayor en el institucionalismo histórico que en el económico.
- **En cuanto a las preferencias:** las preferencias de los actores se interpretan como exógenas a las instituciones desde la perspectiva de elección racional y como endógenas; es decir, las preferencias son creadas y generadas por las mismas instituciones, para el enfoque histórico. Esta diferencia es esencial porque el peso de la variable institucional es mucho mayor en este segundo enfoque: las instituciones políticas no sólo determinan las estrategias y las expectativas de los actores, sino que también crean sus intereses y preferencias.

Para el institucionalismo histórico, la racionalidad es contextual o situacional, lo que implica ciertos límites a la generalización de modelos entre casos y políticas determinadas. Así, son las configuraciones complejas de factores las causalmente significativas, una aproximación parecida a la noción weberiana de "afinidades electivas", es decir, a una cierta lógica combinatoria de distintas variables explicativas.

### **Ejemplo**

Sven Steinmo, en su análisis sobre la política fiscal en Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos, donde define las preferencias, las estrategias y el poder relativo de los actores implicados en esta área de políticas dependiendo del contexto institucional, combina como factores explicativos fundamentales tanto las estructuras electorales y las constitucionales como las estructuras de las organizaciones de intereses de estos países. En otros

estudios, incluso el azar o las contingencias tienen un peso importante en el proceso que conduce a unos resultados políticos u otros.

### Uso del institucionalismo histórico

La perspectiva del institucionalismo histórico es actualmente muy utilizada en todos los campos de la ciencia política: desde los estudios sobre política económica (como el seminal *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, de Peter Hall), las variedades del capitalismo (en *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, de Peter Hall y David Soskice) y la evolución del estado del bienestar (como por ejemplo *Development and Crisis of the Welfare States: Parties and Policies in Global Markets*, de Evelyne Huber Stephens y John Stephens) hasta destacados análisis de los procesos de transición a la democracia (*Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, de Juan Linz y Alfred Stepan), la formación de los estados modernos (en *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in early Modern Europe*, de Thomas Ertman) o el desarrollo democrático (en *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, de Ruth Berins Collier y David Collier, o *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*, de James Mahoney).

Esta misma complejidad es parte de las contradicciones y los problemas que lleva implícita la perspectiva analítica del nuevo institucionalismo y, básicamente, el intento de proporcionar generalizaciones sistemáticas y explicaciones comparativas, mientras que se insiste simultáneamente sobre el particularismo, el contexto y la situación o la contingencia. Con todo, los principales déficits que sus críticos le han atribuido han sido básicamente:

- El **problema de su falsabilidad**, por utilizar el término de Popper, ya que estas interpretaciones están formuladas en estrecha conexión con un contexto del que son difícilmente separables para ser sometidas a un análisis crítico.
- El **problema de la integración** o la agregación de las conclusiones de los distintos estudios de caso, que ha producido esta perspectiva en teorías sistemáticas sobre la génesis y el cambio institucional.
- El **problema de la estabilidad** y la dinámica institucional, derivado de la escasa capacidad de estos estudios para predecir el cambio y de su carácter más descriptivo y estático que explicativo o predictivo.

**Tabla**

| Tipos de institucionalismo |                                     |   |   |
|----------------------------|-------------------------------------|---|---|
|                            | Institucionalismo sociológico       | Institucionalismo de elección racional  | Institucionalismo histórico   |
| Enfoque teórico            | Enfoque predominantemente inductivo | Trabajo especialmente teórico y deductivo. Intento de producir teorías generales (o universales). Uso de casos para aplicar sus hipótesis teóricas.             | Enfoque especialmente empírico e inductivo. Intento de producir teorías de alcance medio en el sentido de Bendix.                               |
| Formación de hipótesis     |                                     | A partir de situaciones en las que el comportamiento observado parece desviarse de las predicciones de una teoría y se deben desarrollar mejores explicaciones. | A partir de problemas y diferencias entre casos que deben ser explicadas. Problemas empíricos que surgen en la realidad o en las comparaciones. |

| <b>Tipos de institucionalismo</b>    |  |  |  |
|--------------------------------------|--|--|--|
|                                      | <b>Institucionalismo sociológico</b>   | <b>Institucionalismo de elección racional</b>  | <b>Institucionalismo histórico</b>   |
| <b>Concepto institucional</b>        | Instituciones como órdenes normativos, simbólicos o cognitivos, que condicionan las preferencias de los actores.   | Concepto estricto. Instituciones como reglas de decisión.  | Concepto amplio. Instituciones como organizaciones formales y reglas y procedimientos informales.  |
| <b>Preferencias y racionalidad</b>   | Endógenas. Las instituciones crean las preferencias y los intereses de los actores. Racionalidad limitada y situacional. La formalización de las instituciones suplen las limitaciones de la racionalidad. | Exógenas. Se basan en presunciones racionales universales no contextualizadas. Racionalidad medios-finalidades, instrumental y universal.  | Endógenas. Sin embargo, hay espacio para la influencia mutua entre estructura y agencia, entre las que se da una cierta relación de recursividad. Las preferencias son creadas en los contextos institucionales y, por lo tanto, no son separables de éstos. Énfasis en racionalidades alternativas a la racionalidad medios-finalidades.  |
| <b>Fundamentos teóricos</b>          | Teoría de la organización  | Microfundamentos. Los resultados agregados son consecuencia de las acciones y la conducta de los individuos que actúan estratégicamente. Parte del análisis de la acción estratégica, es decir, de las elecciones realizadas por actores racionales bajo condiciones de interdependencia y estructuradas por las reglas de decisión. | Investigación macrohistórica, en el plano de las agregaciones de resultados o de la agregación de intereses o acciones individuales. La causalidad es contextual.  |
| <b>Origen y cambio institucional</b> | El diseño institucional deriva de procesos agitados o puramente accidentales. No es resultado de opciones intencionadas o decisiones deliberadas de los actores intervinientes.                            | Funcionalista. El origen de las instituciones se explica según las funciones que éstas desarrollan. Las instituciones se conciben como soluciones óptimas a los problemas sociales o de acción colectiva.  | Histórica. Las instituciones constituyen legados duraderos de las luchas políticas en determinadas coyunturas críticas. Para comprender el origen de las instituciones se debe proceder a un estudio histórico de su génesis. Esto quiere decir que puede haber una yuxtaposición de instituciones con distintas lógicas: las instituciones políticas emergen en distintos tiempos históricos y con diferentes configuraciones de actores. Esto implica que no hay un diseño institucional coherente, cuya lógica no apunte en una única dirección, sino subconjuntos institucionales cuyas lógicas pueden estar en conflicto. |
| <b>Lógica subyacente</b>             | "Lógica de lo que es apropiado".   | "Lógica del intercambio estratégico".  | " <i>Path dependency</i> ": el desarrollo y las políticas dependen de las direcciones tomadas en las coyunturas críticas, que, una vez adoptadas, canalizan o encauzan los futuros desarrollos.  |
| <b>Problemas básicos</b>             | El origen de las instituciones. Las distintas preferencias de actores bajo los mismos contextos institucionales. Excesivo estructuralismo.   | Confusión entre variables dependiente e independiente, al no tener una teoría sobre las preferencias. Voluntarismo.  | El problema de la falsabilidad y la agregación de conclusiones en teorías sistemáticas. El problema de la dinámica y el cambio institucional.  |

### 3.4. Instituciones contingentes

#### 3.4.1. Institucionalismo centrado en actores

El intento de integrar estructura y agencia no ha sido llevado a cabo exclusivamente desde el ángulo del institucionalismo histórico. Así, partiendo del enfoque económico, **Mayntz y Scharpf** han desarrollado una nueva perspectiva: el **institucionalismo centrado en los actores** (*Actor-Centered Institutionalism*), que pretende también aproximar la tradición institucional al marco teórico de la elección racional, asumiendo algunas de las premisas básicas del institucionalismo histórico:

- **Las preferencias de los actores racionales están influidas, en parte, por el contexto institucional.** Al lado de los conceptos de actores y constelación de actores, se introducen una serie de "formas de interacción"<sup>33</sup> entre los actores, que están, en gran manera, condicionados por el tipo de instituciones y el grado de estructuración y organización de las redes de actores.

<sup>(33)</sup>La acción unilateral, la negociación, la votación mayoritaria o la dirección jerárquica.

El texto de Scharpf que aparece a continuación, además de subrayar el carácter intencional de las acciones, muestra muy bien este cambio en la conceptualización de las preferencias cuando afirma que la racionalidad de los decisores también está condicionada socialmente o de manera normativa.

"Las políticas públicas son los resultados –bajo constricciones externas– de la *acción intencional* [...] Las personas no actúan sobre la base de la realidad objetiva, sino sobre la base de la *realidad percibida* y de las relaciones causa-efecto que operan supuestamente en el mundo que perciben. Y las personas no sólo actúan sobre la base de necesidades objetivas, sino también sobre la base de preferencias que reflejan sus *intereses y valoraciones definidos subjetivamente* y sus *convicciones normativas* de cómo es correcto o bueno o apropiado actuar bajo las circunstancias".

Scharpf (1997, pág. 19)

- **La estabilidad de las instituciones o su resistencia al cambio**, una vez que son elegidas, a causa del desarrollo de distintos mecanismos de auto-reforzamiento. Incluso actores opuestos inicialmente a estas estructuras institucionales, una vez que llegan al poder, tienden a preservarlas, ya que sus expectativas de continuidad en éste suelen estar vinculadas a la estructura de incentivos generados institucionalmente (y derivada de la ley electoral, de la forma de gobierno, etc.).
- **Las decisiones políticas son consecuencia de acciones intencionales de los actores** y disfrutan de un claro margen de libertad o de indeterminación, a pesar de la influencia de las instituciones sobre sus comportamientos. Los modelos explicativos son, en consecuencia, más probabilísticos que deterministas.

### 3.4.2. *Path-dependency* y legados de políticas

El desarrollo de estos nuevos marcos analíticos expuestos, especialmente el institucionalismo histórico y este centrado en los actores, y las tendencias que describen constituyen un notable esfuerzo por buscar explicaciones más complejas del desarrollo de las políticas públicas y ofrecer respuestas que combinen la capacidad de agencia y la elección de estrategias deliberadas y conscientes, por parte de los *policy-makers*, con el contexto institucional subyacente. Estos residuos de ambigüedad o de indeterminación reflejan el carácter contingente de las instituciones, cuyos efectos finales dependen, según Scharpf<sup>34</sup>, de dos variables adicionales:

1) La naturaleza de los problemas de política pública, junto con el desafío que representan –especialmente si exceden la capacidad del sistema para hacerles frente y se convierten en insolubles–.

2) Las orientaciones cognitivas de los actores.

El impacto de los problemas de política pública está influido poderosamente, además de por factores mediadores externos<sup>35</sup> y sus efectos sobre las estructuras socioeconómicas internas de cada país, por la inercia de los legados del pasado (*policy legacies*) en cada sector o área.

La trayectoria histórica o la dependencia del camino (*path-dependency*), en el sentido de que sólo ciertas opciones son viables desde un punto de partida previo, implica un fuerte sesgo hacia la continuidad y circunscribe lo que es posible a un reducido número de alternativas probables<sup>36</sup>. Cuando un programa o política pública se decanta hacia una dirección, hay una cierta tendencia a la persistencia en este camino, a introducirle sólo cambios menores y a mantener las medidas puestas en práctica anteriormente con leves alteraciones.

#### Ejemplos de este tipo de estudios

En España, a pesar de la transformación del régimen político, el legado de política ha ejercido un peso considerable, como el caso de las políticas de protección social, que han mantenido una notable continuidad en el modelo básico: sistema público, de reparto y contributivo. Tal como ha señalado Ana Guillén en su estudio sobre la evolución del sistema español de Seguridad Social hasta 1982, el resultado del proceso de construcción del sistema sanitario público español "fue el mantenimiento del modelo de asistencia sanitaria heredado del franquismo, que se expandió moderadamente en términos de gasto y cobertura, pero que siguió presentando las características básicas de un sistema profesional o mixto en cuanto a la financiación del sistema, la gestión y los criterios de acceso utilizados", es decir, "se trata del mismo modelo macroinstitucional, de modo que las diferencias observadas al inicio y el fin del proceso, aunque sustantivas, se han producido por medio de un proceso de cambio gradual" en el que toda "una serie de elementos clave han mantenido su continuidad a través del tiempo, superando cambios de régimen político, una contienda civil y otras vicisitudes que muy bien podrían haberlo modificado sustancialmente".

<sup>(34)</sup>Scharpf (2000, pág. 767).

<sup>(35)</sup>Por ejemplo, una crisis de los precios del petróleo o una recesión internacional.

<sup>(36)</sup>Mahoney (2000); Pierson (2000).

#### Lectura complementaria

Las citas del texto corresponden a A. M. Guillén (2000). *La construcción política del sistema sanitario español: de la posguerra a la democracia* (pág. 214-215). Madrid: Ed. ExLibris.

Podéis ver también:

A. M. Guillén; L. Cabiedes (1998). "La política sanitaria: análisis y perspectivas del Sistema Nacional de Salud". En: R. Gomà; J. Subirats (ed.). *Políticas Públicas en España: Contenidos, Redes de Actrices y Niveles de Gobierno* (pág. 176-198). Barcelona: Ariel.

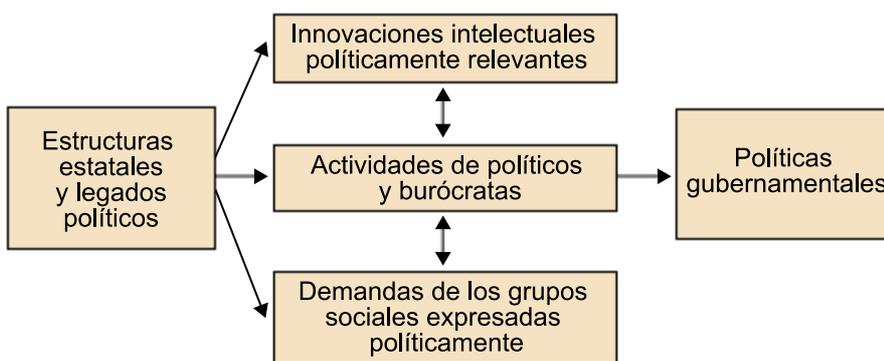
Desde el punto de vista del analista de políticas, el rechazo del legado del pasado constituye incluso una anomalía que se debe explicar. Una ilustración de ello la encontramos en la política familiar española reciente. Como ha mostrado Celia Valiente, aunque los gobernantes postautoritarios no desmantelaron los programas franquistas dirigidos a las familias, evitaron desarrollar nuevas iniciativas en esta área de actuación pública, que estaba asociada estrechamente con el régimen autoritario por el lugar destacado que ocupó tanto en su propaganda como en su discurso oficial.

### Lectura complementaria

C. Valiente (1996). "The Rejection of Authoritarian policy Legacies. Family Policy in Spain (1975-1995)". *South European Society & Politics* (vol. 1, núm. 1, pág. 95-114).

En definitiva, lo que la perspectiva neoinstitucionalista plantea son las limitaciones para que se introduzcan cambios radicales en áreas de políticas concretas.

El siguiente cuadro expresa muy bien las distintas **relaciones entre las variables estudiadas** incluso ahora:



Fuente: Margaret Weir; Theda Skocpol. "State Structures and the possibilities for Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States". En: Evans y otros (1985), pág. 119

### 3.4.3. El papel de las ideas

En el marco de las **preferencias y las orientaciones cognitivas de los actores** también se ha subrayado, desde los enfoques institucionalistas, el papel de las ideas y el desarrollo de marcos referenciales o modelos conceptuales (*policy frames*) nuevos que proporcionan un conjunto articulado y coherente de soluciones a los problemas que surgen en cada sector de políticas. Determinados "paradigmas" (*policy paradigms*), "comunidades epistémicas" (*epistemic communities*) o "coaliciones promotoras" (*advocacy coalitions*), por utilizar las expresiones de Hall, Haas o Sabatier, llegan a dominar los sectores o las áreas de políticas después de que un amplio debate social e intelectual sobre los errores de las experiencias pasadas o la persistencia de situaciones anómalas y un cierto proceso de aprendizaje político precipite un cambio en las orientaciones cognitivas de los actores que forman la mencionada comunidad política.

Peter Hall ha descrito muy bien la influencia del cambio de paradigma, del keynesianismo al monetarismo, en su análisis de la política económica en Francia y en el Reino Unido, y ha desarrollado un "modelo de cambio de paradigma" como resultado del aprendizaje político y social, que significa una mutación en los mismos objetivos de la política y no sólo un cambio en los instrumentos o la manera de aplicar las medidas concretas. Hall distingue estos tres niveles de cambio y argumenta que, mientras las transformaciones en los dos primeros niveles son simplemente incrementales, la transformación necesaria para el cambio de paradigma es mucho más profunda.

Las ideas restringen las posibles actuaciones de los gobiernos y, en este sentido, se pueden considerar como un elemento análogo en su función a la "lógica de lo que es apropiado" que defiende el institucionalismo sociológico o normativo. Las ideas dominantes en cada área de políticas formarían la "lógica de lo que es apropiado", una asimilación que permite a algunos autores subsumir el institucionalismo histórico como una simple variante del enfoque sociológico, olvidando su énfasis en otros aspectos cruciales como la dependencia histórica de las políticas o la relación recursiva entre estructura y agencia.

### Ejemplo

La interacción entre ideas e intereses materiales dentro del contexto institucional ha sido utilizada extensamente para poner de manifiesto el cambio en las políticas públicas. Así, en el caso de la evolución de la política española sobre el control del gasto farmacéutico, como ha señalado Laura Chaqués aplicando el modelo de Hall, a lo largo de los años noventa se produjo un cambio de paradigma tanto en los objetivos de esta política como en la manera de entender el problema; en el estudio de los factores que están en la base de los cambios de la política europea de investigación y desarrollo tecnológico, donde Luis Sanz Menéndez subraya "el papel de las ideas y de la transformación de los modelos cognitivos subyacentes"; o en el cambio en la interpretación del funcionamiento del mercado de trabajo y las causas del desempleo que condujo, a finales de los años ochenta, a favorecer una política de ocupación más centrada en las políticas activas, como ha puesto de manifiesto Laura Cruz Castro, refiriéndose a las políticas de formación profesional.

### Lecturas recomendadas

Podéis ver:

**P. A. Hall** (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.

**P. A. Hall** (1993). "Policy Paradigms, Social Learning and the State". *Comparative Politics* (vol. 25, núm. 3, pág. 275-296).

## 4. Definición del problema y configuración de la agenda

Con este capítulo se inicia el análisis, fase por fase, del proceso de políticas públicas que se continuará en los siguientes tres capítulos. El capítulo introduce un aspecto básico del análisis de las políticas públicas: la consideración de determinados temas como temas que interesan a las instituciones públicas. La exploración de este aspecto implica que, en primer lugar, se presente y se defina lo que es un problema. De esta definición se deben retener un par de elementos importantes: la subjetividad de las definiciones de los problemas y la relación entre la definición del problema y la solución planteada. Seguidamente, el capítulo gira hacia la consideración de los procesos de elaboración de la agenda política. En este sentido, en primer lugar se definen los conceptos y, en segundo, se presentan los posibles factores y variables que pueden explicar la formación de la agenda política.

### 4.1. ¿Qué es un problema?

Todos sabemos qué es un problema porque es un concepto que utilizamos habitualmente en nuestra vida diaria. Solemos relacionarlo con la idea de una situación que no nos gusta, indeseable. En el contexto del análisis de las políticas públicas, sin embargo, utilizamos este término de una manera un tanto más específica y más adecuada para nuestra actividad. Fijémonos en estas tres definiciones de *problema*:

- 1) Un hecho, una condición, que no nos gusta, nos incomoda. Situación indeseable.
- 2) Un hecho, una condición, que queremos cambiar, que creemos –por alguna razón– que debe cambiar. Situación injusta.
- 3) Un hecho, una condición, que tiene solución, que se puede modificar. Situación mejorable.

Como podemos observar, todas son ligeramente diferentes y, lo que es más importante, cada una de éstas resulta más exigente que las anteriores. Es decir, su rango de posibles casos es cada vez más reducido:

- Situación indeseable
- Situación indeseable + que queremos cambiar
- Situación indeseable + que queremos cambiar + que tiene solución

No siempre estamos en disposición de decir que podemos cambiar lo que no nos gusta. Esto dependerá de las herramientas de las que disponemos para cambiar el mundo y de las posibilidades que nos ofrecen. A nadie le gusta una catástrofe natural, pero es un hecho que muchas veces no podemos evitar, sólo podemos incidir sobre su impacto. Por otra parte, a veces no creemos que lo que nos incomoda deba ser cambiado. Esto depende de nuestra imagen de cómo debería ser el mundo, de si pensamos que lo que no nos gusta es, además, fruto de una injusticia o disfunción que justifica nuestra intervención.

### Ejemplo

A alguien puede no gustarle el crecimiento urbanístico que experimenta su ciudad y resultarle incómodo, lleno de inconvenientes, pero, sin embargo, no encontrar razones para justificar algún tipo de intervención sobre éste, sea porque le parece una situación inevitable, sea porque ningún principio claro justifique su modificación.

En el análisis de políticas públicas, cuando se habla de *problema* sólo se hace en el tercer sentido. **Un problema siempre debe estar vinculado a una solución.**

### Problemas sociales

Las distintas escuelas sociológicas que se han ido sucediendo han tratado los problemas sociales de diferentes maneras. Para los positivistas, los problemas eran sobre todo *hechos objetivos* que se debían tratar de una manera científica, como si reclamaran un remedio único que la ciencia podía determinar. Para los funcionalistas, los problemas sociales eran expresiones de un mal funcionamiento del sistema social, es decir, eran síntomas de disfunciones latentes. Por ello, para algunos de estos científicos resultaban inevitables y necesarios al permitir fijar, por comparación, cuáles son las pautas normales de comportamiento social. Los pluralistas, en cambio, subrayaron las contradicciones de intereses y demandas sociales divergentes que los problemas ponen de manifiesto. Los interaccionistas simbólicos hacen énfasis en el aspecto de *construcción social* que los problemas representan como fruto de visiones y definiciones que se entrecruzan. Neomarxistas y estructuralistas, a su vez, han subrayado que cualquier definición de los problemas sociales es una consecuencia de una determinada configuración del poder, en la que quien lo detenta establece qué es un problema social y qué no lo es.

Como vemos, pues, cualquier "problema" que lo es en un análisis de políticas públicas también lo será en un sentido popular, pero no todo aquello que habitualmente llamamos *problemas* serán considerados como tales en un análisis de políticas públicas. De la definición propuesta aquí, debemos destacar una implicación importante y dos reflexiones sobre ésta.

1) **La implicación.** De la definición del problema depende su solución.

2) **Las reflexiones.** Efectivamente, cuando consideramos atentamente la definición que se propone en el análisis de políticas públicas, nos damos cuenta de su utilidad, tanto desde un punto de vista operativo, a la hora de elaborar políticas, como desde el punto de vista analítico, a la hora de analizarlas. En otras palabras, tanto nos permite utilizar esta definición en un contexto normativo –de propuestas de actuación– como desde un punto de vista descriptivo –de investigación sobre cómo funcionan las cosas–.

- Con respecto al primer aspecto, fijémonos en que, ciertamente, resulta muy útil que un político defina siempre un problema de manera que lo pueda tratar y darle una solución. Como decíamos, si no hay solución, no es un problema. A primera vista, puede parecer que aquí se encuentra la mejor excusa para que el político se lave las manos y no intervenga sobre muchas problemáticas que afectan a su entorno. En la medida en que le resulten insolucionables, estará en condiciones de decir, de acuerdo con nuestra definición, que no son un problema. Pero esto, en realidad, es hacer una lectura muy superficial e interesada de esta definición. Al contrario, lo que se sugiere con ésta es que el político se debe ver obligado a definir el problema de una manera que le permita su tratamiento con las herramientas de las que dispone. Eso forma parte de su tarea y conseguirlo es una prueba de su capacidad como político.

### Ejemplo

Si en un pueblo hay problemas de desempleo, es muy probable que se deban buscar las causas, en gran parte, más allá de los límites municipales. Puede ser un efecto de una recesión económica de ámbito nacional, o incluso internacional. Esto, sin embargo, no es una puerta para que el alcalde diga que como no puede incidir sobre la recesión, el paro no es un problema de su Gobierno, sino un hecho lamentable, indeseable, con el que debemos convivir. Al contrario. Será necesario que los inconvenientes que se derivan de esta recesión y que afectan a su pueblo sean conceptualizados de tal manera que se pueda elaborar una definición del problema tratable desde el ámbito municipal que gestiona. Así, no se tratará de que busque incidir sobre los tipos de interés o la inflación, pero sí sobre los programas de formación laboral que se llevan a cabo en su pueblo, sobre la creación de nuevas oportunidades de inversión en el municipio, etc. Soluciones que se derivan de una determinada definición del problema. Así, nos damos cuenta de que a cada nivel de la Administración le corresponde una definición del problema diferente.

- Es verdad que en el proceso de definición normalmente participan –como veremos– actores muy variados. Sea como sea, lo que observamos con los análisis de las políticas públicas es la gran importancia que tiene este primer peldaño de la elaboración de una política para que, dependiendo de la visión que se llegue a establecer del problema –que siempre es, en definitiva, una construcción social– las políticas, es decir, la búsqueda de soluciones, se orientarán en una u otra dirección.

Esto es lo que nos permite ver fácilmente, desde un punto de vista analítico, esta definición. Nos permite, por ejemplo, observar cómo a menudo los decisores políticos a la hora de elaborar una política se encuentran prisioneros de una determinada definición del problema, sin que ellos mismos sean muy conscientes. Y mostrar cómo la mejor manera de modificar el rumbo de unas políticas puede pasar por modificar su definición del problema. Unos ejemplos nos ayudarán a ver todo esto más claramente.

#### Problema técnico

"Esto no es más que un problema técnico". Con esta expresión los políticos a menudo buscan *despolitizar* los problemas como si no dependieran de una determinada definición que siempre resulta, en cualquier caso, parcial y se fundamenta sobre un sistema de valores y una manera de entender el mundo.

## 4.2. Ejemplos: de Carcassona a la inmigración

### 4.2.1. El asedio de Carcassona

Hay una leyenda sobre la defensa de la ciudad de Carcassona cuando estaba asediada por las tropas musulmanas que es muy apropiada para ilustrar la importancia de la definición del problema que se hace para facilitar más o menos su resolución. Es decir, que nuestros antepasados ya sabían que hay definiciones de problemas más útiles para llegar a una solución que otros. La leyenda decía así:

Un día se presenta todo preocupado el cabo de la guardia a la reina Carcas y le dice que ya sólo quedan de comestibles dos sacos de trigo y un cerdo en toda la ciudad, y que tendrán que rendirse. La reina, al oír esto, pide al cabo que convoque al consejo de la ciudad para tratar "el problema" y tomar una decisión. Una vez que el consejo se reúne, se escuchan propuestas muy variadas con el fin de repartir estas últimas existencias y alargar así al máximo la resistencia.

Un mandatario propone que se haga pan con el trigo y que junto con el cerdo se reparta a partes iguales entre los más necesitados de la villa, niños y mujeres. Otro, sin embargo, argumenta que lo más importante es que los soldados estén bien alimentados, dado que, al fin y al cabo, serán ellos los que deberán repeler el ataque al que están expuestos y deberán estar fuertes. Otro, finalmente, aboga por que el pan se dé a los más necesitados y el cerdo, a los soldados. Todas las posturas tienen sus partidarios y estalla una fuerte discusión entre ellos.

En medio del estruendo, la reina, finalmente, habla. Manda que le den todo el trigo al cerdo y que cuando esté bien gordo, lo lancen murallas abajo. Todo el mundo la mira con estupefacción, pero acatan sus órdenes y así lo hacen. Al cabo de unos días, el cerdo es lanzado, y unas horas más tarde, desde la ciudad de Carcassona, contemplan cómo las tropas musulmanas levantan el asedio y se van. ¡¿Qué ha pasado?!

Pues, sencillamente, que viendo que los de dentro de la ciudad se podían permitir el lujo de lanzar cerdos bien cebados por las murallas, los asaltantes pensaron que a los de dentro les quedaban muchas provisiones y que podrían resistir muchos más meses de los previstos, por lo que no valía la pena continuar el asedio. La reina Carcas tuvo una buena ocurrencia...

De hecho, estamos en condiciones de decirlo de otra manera. ¿Por qué sorprendieron tanto a los consejeros las órdenes de la reina? Porque la definición del problema que ella hacía era completamente diferente de la suya. Para los consejeros, el problema consistía en repartir de la mejor manera posible –más justa, más eficiente, etc.– los pocos recursos que les quedaban y cada uno proponía soluciones diferentes de acuerdo con esta visión. Las diferencias se establecían sólo en el criterio utilizado para el reparto. En cambio, la reina definía el problema de una manera completamente diferente. Para ella, el problema no era cómo repartir mejor para resistir el asedio, sino cómo hacer que el asedio acabara. Esta definición diferente le daba un abanico alternativo de posibilidades de acción que no podían ser vistas fácilmente por quienes no

compartían su definición del problema. La lección de esta historia es la misma idea que hemos subrayado antes: de la definición del problema que hacemos depende la solución.

#### **4.2.2. Drogas: salud pública o control policial**

El tema de las drogas nos proporciona constantemente ejemplos de tensión entre dos tipos de definición del problema completamente diferentes que implican, a su vez, respuestas en forma de políticas también completamente divergentes.

Básicamente, hay dos maneras de enfocar el problema: como una cuestión que pide sobre todo control policial, porque las drogas son un negocio ilegal que se debe perseguir, y como un problema de salud pública que deben tratar más bien las autoridades sanitarias, ya que es el resultado de una falta de información y de control sanitario sobre los efectos de las drogas. El problema, desde esta perspectiva, no es cómo se deben combatir las redes criminales que trafican, sino cómo se debe poner fin a la demanda que da vida a este mercado (sea reduciendo el número de consumidores, sea proporcionándoles estas sustancias por vías alternativas).

De hecho, se podría añadir aún otra definición –quizá menos presente en los debates políticos– que también destaca como problema la demanda social, en este caso, al señalar elementos más estructurales (y menos psicológicos) como son las desigualdades sociales. Desde esta otra definición, el problema es que las desigualdades sociales empujan a ciertos colectivos hacia el consumo de sustancias enajenantes con las que pueden escapar de su realidad más próxima e, igualmente, llevan a otros colectivos a especializarse en este mercado ilegal como principal alternativa laboral.

Las medidas políticas que implican cada una de estas visiones son evidentemente muy diferentes. Para unos, una buena respuesta consistirá en un aumento de las dotaciones policiales que persiguen el tráfico de sustancias ilegales. Para otros, quizá la solución pasa por la legalización de estas sustancias como una vía para desvincularlas del entorno criminal y de marginación con la que están asociadas e incidir más fácilmente sobre las problemáticas de sus consumidores. Finalmente, habrá quien busque reducir las desigualdades económicas como la única manera de cortar de raíz que se consuman estas sustancias. Sin duda, todas estas medidas implican políticas públicas muy diferentes. Sin embargo, ¿hasta qué punto son complementarias o son más bien contradictorias?

Alguien podrá decir que todas estas maneras alternativas de definir el problema de las drogas son complementarias porque, en realidad, lo que hacen es señalar condiciones diferentes, muy presentes en distintos grados en el entramado causal que supone el mundo de las drogas. Todo incide en ello de alguna manera: el control policial, el control sanitario, las desigualdades socia-

les, etc. En este sentido, podemos hablar de políticas complementarias. Ahora bien, no podemos olvidar, por otra parte, que en la política –como sucede en la economía– los recursos son limitados y, precisamente, el problema muchas veces se plantea a la hora de asignarlos de la manera más eficiente posible. En otras palabras, se trata de cómo conseguir más por menos, ir más lejos en la solución de problemas con los mínimos recursos, que se podrán utilizar así para otras demandas sociales. De este modo, cuando hablamos de la eficiencia de las políticas públicas, cuando analizamos la relación que se establece entre los beneficios sociales conseguidos y los recursos económicos y humanos empleados, nos podemos dar cuenta de que políticas con definiciones del problema diferentes no son equivalentes en sus resultados. No podemos decir propiamente que sean vías alternativas de conseguir lo mismo porque lo pueden hacer a precios muy diferentes.

Por otra parte, en ocasiones el impacto de una política puede incidir en sentido contrario a lo que se pretende con otra política. Se podría dar el caso de que un incremento en el control policial produjera una invisibilidad mayor del mercado y que esto fuera en contra de campañas de sensibilización e información que pretendieran dirigir a los consumidores hacia el sistema sanitario. Una vez más, observamos que la definición del problema es clave en el proceso de elaboración de una política y en los resultados que se conseguirán.

#### **4.2.3. Inmigración: expulsión o integración de los "sin papeles"**

El tercer ejemplo de definiciones de problema divergentes nos lo proporciona el tema de la inmigración y las políticas asociadas a ésta. Aquí se vuelve a apreciar una fuerte oposición entre dos maneras de entender en qué consiste el problema de la inmigración. Desde una perspectiva, el problema fundamental es que no hay un control eficaz de los inmigrantes que han entrado en el país de manera irregular. Esto implica que hay más inmigración real que la que está legalmente permitida y este hecho está en el origen de las tensiones y los problemas que genera la inmigración en las poblaciones receptoras. Cualquier sociedad puede absorber con facilidad un porcentaje de inmigración, pero cuando éste se supera por causas ajenas a la planificación del gobierno, se pueden generar toda una serie de problemáticas.

Desde otra perspectiva, el problema se ve radicalmente diferente. La problemática que genera la inmigración se debe a la situación irregular en la que se encuentra una parte importante de ésta. Esto impide una integración plena, ya que el inmigrante se ve obligado a moverse en círculos de marginalidad, sea porque se encuentra en situación irregular o porque se relaciona con personas que están en esta situación. Su presencia, pues, no se hace lo suficientemente visible para que se pueda producir un proceso de integración completo.

Es bastante evidente que cada una de estas definiciones orienta a la intervención pública por caminos muy diferentes y, en este caso, claramente contradictorios. Para los primeros, la problemática asociada a la inmigración se debe

básicamente a las quiebras en el aparato de control legal y policial. Para los segundos, en cambio, es precisamente el excesivo control, la rigidez legal, lo que lo origina. En un caso, la solución pasa por mejorar los mecanismos para identificar y expulsar a los inmigrantes "sin papeles". Si esto se consiguiera, se solucionaría el problema. En el otro, la solución consiste en reducir las exigencias legales para situar a los ciudadanos residentes y los inmigrantes en una situación legal idéntica, compartiendo exactamente los mismos derechos y deberes y, por lo tanto, situándolos a todos en plena condición de ciudadanía.

Las contradicciones entre definiciones alternativas no sólo se dan entre partidos o posiciones ideológicas diferentes, a veces estas tensiones también aparecen entre administraciones diferentes. De hecho, se podría decir que el ámbito de decisión política puede influir tanto como la ideología en la definición del problema que acabe adoptando un político.

Por ejemplo, siguiendo con el tema de la inmigración, no es extraño que un alcalde pueda tener fácilmente una definición que implique la aplicación laxa de las medidas de control. Muchas veces, desde los ayuntamientos se ha promovido que los inmigrantes "sin papeles" se empadronen en los censos municipales, aunque estén en situación irregular, asegurando que esta información no será utilizada por otra administración para favorecer su la expulsión. ¿Por qué?

El ayuntamiento debe hacer frente a los problemas que genera el día a día de la convivencia entre los vecinos de la localidad y, en este sentido, les puede ser prioritario conocer de primera mano la realidad del municipio sin establecer diferencias entre las situaciones reconocidas legalmente y las que no lo están. Esta perspectiva es más difícil de compartir desde ámbitos de la Administración superiores, que tienen unos objetivos de cariz más general, como, por ejemplo, desde una delegación del Gobierno.

Quizá es un poco denodado decirlo, pero, a veces, a corto plazo, puede llegar a ser una muestra de buena gestión política el hecho de que se hagan definiciones del problema diferentes en niveles diferentes de la Administración, a pesar de la contradicción que esto puede representar. De todas maneras, a largo plazo, ciertamente las diferentes definiciones deberían confluir.

### **4.3. ¿Quién define el problema?**

Dada la importancia que tiene la definición del problema, es lógico pensar que el máximo de actores posibles querrán participar en ella. Debemos ser conscientes, por lo tanto, de la pluralidad de actores que puede intervenir en la definición del problema en diferentes etapas o momentos y de distintas maneras. Explicar por qué se ha terminado imponiendo una definición sobre

otra pasa por identificar a los distintos actores que han contribuido a esta definición. En otras palabras, es necesaria una visión pluralista del proceso de definición del problema.

En este proceso, destacan dos momentos: la elaboración de la agenda pública y la elaboración de la agenda política.

#### 4.3.1. La agenda pública

Muchos procesos de definición de un problema empiezan cuando los medios de comunicación prestan atención a una problemática determinada, de manera que este hecho o situación pasa a ser objeto de debate público. Decimos entonces que pasa a formar parte de **la agenda pública o sistémica** (Cobb y Elder, 1984).

Utilizamos el término **agenda** en el análisis de políticas públicas no como sinónimo de *orden del día*, o de *programa de acción*, sino como conjunto de problemas que son objeto de debate público.

El término inglés *agenda setters* hace referencia al conjunto de actores que tienen capacidad para introducir nuevos temas en la agenda, y también reformular los actuales.

Tarde o temprano, esta problemática también acaba ocupando la atención de los políticos. Puede suceder que éstos asuman la definición del problema que los medios han ido elaborando o, en cambio, que se inicie un proceso en paralelo de definición del problema en la arena política. Muchas veces, los medios de comunicación no generan una definición unitaria del problema, pero sí que es cierto que inician el proceso de discusión y empiezan a perfilar los principales aspectos de la problemática sobre los que después se centrará el debate político. Cuando aparecen distintas definiciones en los diferentes medios de comunicación, lo más probable es que observemos una conexión entre la definición del problema que hacen los políticos de una determinada posición ideológica y una línea editorial concreta.

Sea como sea, se debe destacar el importante papel de los medios de comunicación en las democracias contemporáneas por múltiples razones, entre las que destaca su función de "**controladores de la agenda pública**". Son éstos los que muchas veces acaban decidiendo sobre la relevancia de diferentes debates y priorizando los unos por encima de los otros al prestarles más o menos atención. Asimismo, en el tratamiento informativo –al tener que dar una noticia– se ven obligados a ser los primeros que ofrecen una determinada visión

del problema, y ya hemos visto la gran influencia que esta definición puede llegar a tener sobre todo el proceso posterior de elaboración de las políticas públicas que buscan darle solución.

El reconocimiento de esta relevancia ha supuesto que desde la ciencia política también se haya buscado explicar de qué depende el hecho de que una problemática reciba o no la atención de los medios. En otras palabras, **cuáles son los factores que explican la incorporación en la agenda pública de un tema**. Se han destacado los elementos siguientes:

- **Indicadores claros**

La existencia de indicadores específicos, sencillos de entender, que permitan hablar y tratar de una problemática facilita su camino hacia las páginas de noticias porque facilitan la comparación y los comentarios. La creación de estos indicadores pocas veces se debe a los medios de comunicación, pero son éstos los que sacan un provecho mayor y los que les acaban dando más o menos popularidad a causa del uso que hagan de ellos. La variable clave, por lo tanto, que en este caso explica una facilidad más o menos grande para incorporarse a la agenda pública, es la **claridad** y **simplificación** con la que se puede hablar gracias a estos indicadores.

#### Ejemplo

Éste es el caso de la tasa de paro, las cifras de muertes en carretera, los precios de consumo, el tiempo de espera para una operación en la Seguridad Social, etc.

- **Estudios específicos**

El hecho de que haya estudios específicos sobre una determinada problemática facilita que pase más rápidamente a ser tratada por los medios de comunicación. De nuevo, muchas veces estos estudios son fruto de iniciativas dispares que no tienen nada que ver con estos medios, pero su difusión, y también la simplificación y el tratamiento con el que llegarán finalmente a grandes audiencias, sí que depende de los medios. El tratamiento *científico* de la cuestión da un plus de veracidad al conjunto de informaciones que incorpora el medio –más allá del estricto comentario del estudio o informe– y facilita que el medio inicie un proceso propio de definición.

#### Ejemplo

Por ejemplo, un estudio realizado por la universidad sobre la calidad del agua en un área territorial puede ser el desencadenante y núcleo básico sobre el que se construya una determinada perspectiva sobre la problemática del agua en aquel territorio. Lo mismo puede suceder con un estudio sobre la rehabilitación de los núcleos urbanos en Europa, o sobre el empleo femenino, etc.

Se podría decir que la variable que debemos destacar es la **moda informativa** que puede colaborar a generar este tipo de estudios. De hecho, no sólo los estudios, sino también, por ejemplo, la celebración de años internacionales dedicados a las temáticas más variadas actúa en el mismo sentido.

#### Ejemplo

¿Para qué sirve un año internacional de la juventud, de la familia, del deporte, etc.? Sin entrar a juzgar la eficiencia de estos acontecimientos, sí que se puede decir que, en muchos casos, han contribuido a fijar ciertos temas dentro de la agenda pública.

- **Crisis y accidentes**

Finalmente, también la emergencia de crisis y accidentes inesperados puede ser un factor clave –quizá el más importante– a la hora de que una problemática pase a formar parte de la agenda pública, ya sea porque po-

<sup>(37)</sup>El derrumbamiento de un piso por aluminosis.

ne de manifiesto alguna problemática oculta<sup>37</sup> o porque sus trágicas consecuencias parecen exigir una comprensión más elevada del fenómeno<sup>38</sup>. En estos casos, la variable que debemos destacar como impulsora del proceso de incorporación en la agenda pública es **la emotividad** que rodea estos éxitos.

(38) El accidente provocado por una moto acuática.

#### 4.3.2. La agenda política (o agenda institucional)

Un segundo estadio en el proceso de definición de un problema pasa por su incorporación a la agenda política, es decir, al debate que se produce en el seno de las instituciones políticas. No siempre se trata de un momento posterior en el tiempo, a veces el proceso de incorporación a la agenda política se produce en paralelo a la incorporación a la agenda pública o, incluso, puede precederlo si son las instituciones las primeras en prestar atención sobre una problemática particular. En general, sin embargo, hay una transferencia de temas desde la agenda pública a la agenda política. ¿Cuáles son, en este caso, los factores que facilitan este traspaso?

Tal como señala Kingdon (1995), se puede afirmar que la coincidencia de tres elementos es la vía que, en general, permite abrir las llamadas *policy windows* o ventanas de oportunidad para la generación de políticas. Estos elementos son los siguientes:

1) **Agenda pública:** el hecho de que los medios de comunicación ya presten atención al asunto y lo hayan incorporado a la agenda pública es clave para llegar a producir una *policy window*.

2) **Definición asumible:** no sólo es importante que sea sobradamente reconocida la relevancia de un tema, sino –lo que es más importante– que la manera de definirlo en la agenda pública sea tal que permita un tratamiento asumible por alguna administración pública. Que sea fácilmente capturable para que se corresponda con la manera de hacer, o con los objetivos tipificados de una administración, que, de esta manera, podrá asumir fácilmente como propia la respuesta a este problema.

3) **Lucha partisana:** también debemos tener en cuenta la situación política (cambio en el gobierno o en la correlación de fuerzas parlamentarias, elecciones próximas), dado que los partidos utilizarán las distintas problemáticas para enarbolar su bandera y utilizarla como distintivo de su propia posición frente a los demás. La lucha partisana puede ser el desencadenante de la activación o no de ejes de discusión con los que se relacionan varias problemáticas.

En definitiva, se podría decir que aquello que más facilita la incorporación de un problema a la agenda política como primer paso hacia la generación de una política concreta es la existencia de una visión tan compartida como sea posible sobre este problema y que pueda comprender tanto a los políticos,

como a los técnicos y los ciudadanos. Cuanto más divergencias haya entre las visiones de estos colectivos, más se retrasará este proceso. En otras palabras, se podría decir que es fácil que se inicie un proceso de elaboración de políticas públicas cuando la definición del problema al que responde es:

- Técnicamente factible.
- Políticamente posible.
- Socialmente aceptable.

#### 4.4. ¿Quién toma la iniciativa?

Como ya hemos dicho, y a modo de conclusión, en el proceso de definición de un problema, tan importante puede ser la demanda social que reivindica una respuesta a una problemática que lo afecta, como la oferta política que tiene unas herramientas o recursos más allá de estas demandas y que quiere utilizarlas.

Es decir, la Administración no siempre se queda a la expectativa para dar una respuesta a las demandas que se le presenten. La Administración también toma la iniciativa por distintos motivos y de diferentes maneras.

Quizá la muestra más evidente de esto son los llamados **planes estratégicos**, cada vez más utilizados por las administraciones. En ellos, se busca realizar un diagnóstico de las principales carencias que, en relación con una temática concreta, se dan en un ámbito o territorio. Esta tarea no sólo garantiza más planificación y un uso más eficaz de los recursos, sino que, además, a veces puede resultar estrictamente necesaria dado que es difícil que en ciertos ámbitos se pueda organizar fácilmente una demanda social que presione para obtener respuestas de la Administración.

Otras veces, la iniciativa de la Administración es fruto de unos recursos que ha recibido de manera finalista (es decir, sujetos al cumplimiento de unos fines prefijados) por parte de otra Administración, que lo impulsan a tratar una determinada problemática. En tono de broma, en estos casos a veces se dice que "la solución (en forma de recursos ya destinados a algo) busca al problema".

En definitiva, pues, desde una visión pluralista, podemos analizar la procedencia de la iniciativa en el proceso de emprender una política pública que tanto puede venir de una demanda social que busca una respuesta pública, de una oferta política que se adelanta o genera la demanda y, finalmente, de una combinación de las dos que se realimentan en lo que se ha denominado **la espiral politicoadministrativa**. En el seno de esta espiral se van desarrollando políticas públicas que generan nuevas demandas y que hacen que se requieran otras políticas públicas en un proceso que se realimenta.

#### Ejemplo

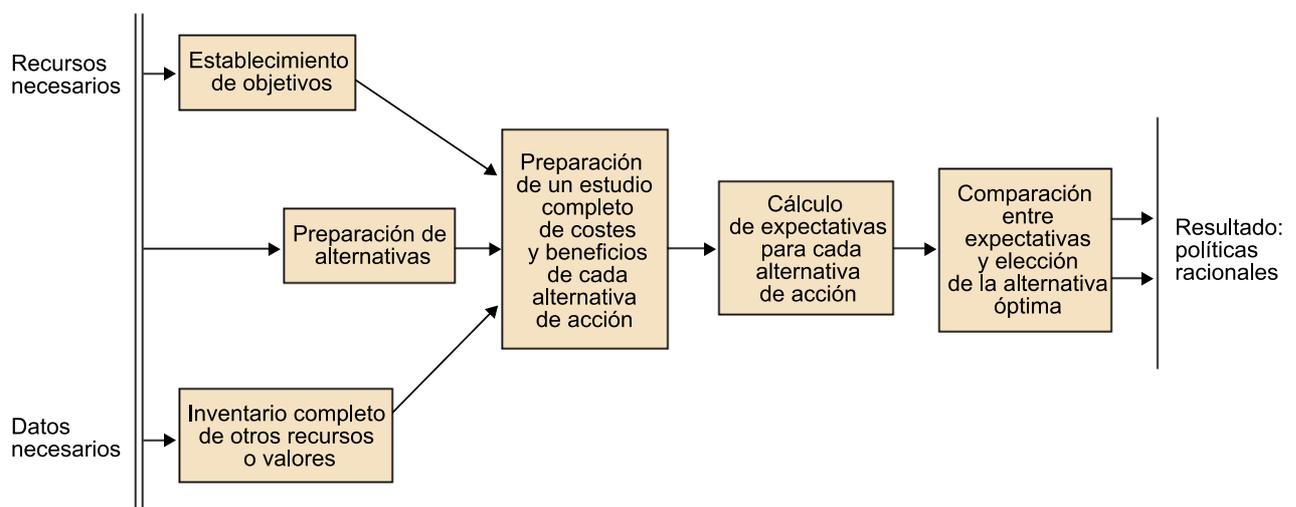
Si el Ayuntamiento detecta que pronto habrá pocas plazas hoteleras en la ciudad (como sucedió en Barcelona en el año 1992), puede intentar confeccionar un plan para darle una respuesta al problema teniendo presente que es difícil que los potenciales turistas se organicen para reclamar este plan, o que lo hagan los hoteleros, a quienes les va bien el desequilibrio entre oferta y demanda, ya que hace subir los precios.

## 5. Escenarios decisionales y estilos de elaboración

La toma de decisiones ha sido uno de los temas de estudios más tratados dentro del análisis de las políticas públicas. Este capítulo presenta y caracteriza los diferentes modelos analíticos que se han propuesto para explicar cómo se toman las decisiones y, también, como sería necesario tomarlas. En este sentido, el capítulo diferencia entre aquellos modelos que se han propuesto como medio para llegar a la mejor decisión (modelos prescriptivos basados en premisas de racionalidad) y aquellos modelos que se han propuesto para explicar por qué se han tomado las decisiones de la manera que se han tomado (racionalidad limitada e incrementalismo). Vistos los modelos de toma de decisiones, el capítulo considera la relevancia de los contextos de toma de decisiones: es decir, los factores que provocan que las decisiones se tomen dependiendo de unos criterios u otros (criterios ideológicos, de contenido, técnicos, etc.). Finalmente, el capítulo presenta un aspecto más de la toma de decisiones: la no-decisión.

### 5.1. Racionalidad absoluta: la mejor solución posible

El primer modelo de decisión que estudiamos es el más exigente y, por ello, ideal. Presentamos un esquema que reproduce su lógica de actuación:



Fuente: J. Subirats (1989, pág. 79)

Como vemos en este esquema, una vez se tiene claro cuál es el objetivo y cuáles son nuestras preferencias –cuestión que queda abordada en el proceso de definición del problema–, se trata de considerar todas las alternativas recogiendo el máximo de información posible y computar después toda esta información con la máxima objetividad, de manera que la decisión final sea fruto de

la aplicación de un único criterio, casi podríamos decir de acuerdo con una lógica deductiva. El objetivo es conseguir, finalmente, **la mejor solución de entre todas las posibles**.

En resumen, este modelo decisional se caracteriza por lo siguiente:

- Tiene en cuenta todas las alternativas. Máxima información.
- Aplica un único criterio. Máxima objetividad.
- Se busca optimización. La mejor solución posible.

Entiende que la mejor solución posible es la más racional, y la racionalidad se caracteriza por la manera de actuar descrita aquí.

### **5.1.1. El análisis de costes y beneficios**

Una técnica que pretende llevar hasta las últimas consecuencias este modelo decisional y que resulta una buena plasmación de éste es el llamado **análisis de costes y beneficios**. ¿En qué consiste este análisis? A pesar de su complejidad en la realización, su esquema de análisis es sencillo y se puede resumir en cuatro pasos fundamentales:

- 1) Se deben identificar todos los impactos relevantes que se derivarían de la aplicación de una determinada decisión, tanto aquellos que consideramos positivos como los que consideramos negativos.
- 2) Se deben contabilizar monetariamente estos impactos en forma de beneficios y costes.
- 3) Después hay que valorar adecuadamente los factores "tiempo" (tiempo de espera para disfrutar de algún beneficio) y "riesgo" (probabilidad de que se den los impactos analizados) para ponderar los distintos impactos previstos. Los beneficios de un impacto se reducen si hay que esperar mucho para disfrutar de ellos o si la probabilidad de que las cosas acaben sucediendo de la manera prevista no es alta.
- 4) Finalmente, las distintas opciones posibles nos aparecen ordenadas cuantitativamente, de modo que sólo debemos elegir la opción que maximiza los beneficios esperados.

Numerosas decisiones de gran alcance se toman teniendo en cuenta los resultados de análisis de costes y beneficios que, a veces, además, se presentan como una pieza clave del proceso de legitimación de la decisión, ya que la dota de la máxima racionalidad y objetividad posibles.

#### **¿Se deben subir los impuestos sobre las bebidas alcohólicas?**

Si aplicamos el análisis de costes y beneficios para tomar una decisión, lo primero que deberemos hacer es recoger todos los impactos, positivos y negativos, que podría tener esta medida. En este caso, se calcularía la reducción del consumo de estas bebidas debida

a la aplicación de un incremento en las tasas que revertiría como costes sobre el sector productor de bebidas alcohólicas. Por otra parte, se identificarían todos los beneficios que se podrían derivar de una bajada del consumo y de un posible aumento de la recaudación: reducción de accidentes de tráfico, más dinero público, etc. Cada uno de estos posibles impactos se cuantificaría monetariamente y se vincularía con una probabilidad de ocurrencia<sup>39</sup>. Finalmente, se haría una comparación de las distintas alternativas para ver cuál resulta más beneficiosa, cuál da un beneficio neto mayor, y se plasmaría en forma de política pública.

Esta técnica, a pesar del entusiasmo que puede despertar desde una concepción racionalista absoluta, presenta importantes dificultades en su aplicación:

(39) Probabilidad de que, realmente, baje el consumo, o que bajen los accidentes, etc.

- **Dificultades en el proceso de monetarización** o de valoración de los distintos impactos. Muchas veces es difícil valorar cuantitativamente los diversos impactos asociados a una política. Los economistas proponen múltiples artefactos intelectuales para valorar cosas como una vida humana, un aumento de la comodidad, o una disminución de la tranquilidad, pero estos métodos son siempre discutibles y, en todo caso, introducen un elemento de subjetividad al que esta técnica y el modelo de decisión racional quieren ser ajenos.
- **Dificultades para hacer previsiones de futuro.** Para poder valorar correctamente los impactos, hay que asociarlos a una probabilidad de ocurrencia que muchas veces es difícil de calcular sin introducir unos supuestos que, de nuevo, nos alejan de la pretendida objetividad del método.

Así pues, nos damos cuenta de que para poder aplicar con garantías esta técnica, es necesario que los parámetros que se incorporan al análisis estén bastante fijos y que el escenario de decisión sea estable. Para continuar con el ejemplo del incremento en las tasas de las bebidas alcohólicas: ¿cómo podemos saber si en lugar de producirse un descenso del consumo lo que sucederá es que se continuará bebiendo la misma cantidad pero de bebidas más baratas y, por lo tanto, de peor calidad?

Por otra parte, la cuantificación y comparación de los distintos impactos nos permite, en el mejor de los casos, llegar a conclusiones sobre la eficiencia de las distintas opciones posibles. Pero a menudo, con las políticas, se puede buscar satisfacer objetivos diferentes al mismo tiempo. ¿Cómo se debe valorar, por ejemplo, si los beneficios de la política están bien distribuidos socialmente? La equidad de una medida difícilmente se puede valorar con un análisis de costes y beneficios.

Quizá el ámbito en el que la aplicabilidad de este análisis es más clara es cuando se trata de decidir si llevar a cabo o no una determinada política, definida previamente ya. Es decir, cuando se trata de comparar los **costes de oportunidad** de una decisión y los costes tangibles. ¿Qué sucedería si no se hiciera la política y se dedicara el dinero a otras cosas? Para este tipo de cuestiones, el análisis de costes y beneficios puede resultar una herramienta útil.

### Costes de oportunidad

En todo caso, más allá de la problemática particular que podemos asociar al análisis de costes y beneficios, hay que darse cuenta de los supuestos en los que se fundamenta cualquier método decisional basado en un modelo racional. Este modelo representa que:

- En cualquier circunstancia hay un criterio objetivo accesible para quien debe decidir y que es compartido por todo el mundo.
- Las preferencias no son ambiguas, sino estables y explícitas.
- El decisor conoce o puede conocer todas las alternativas posibles, no hay problemas de información.
- El decisor se comporta como una "máquina de decidir": no está sometido a ningún tipo de presión o de objetivos ajenos al problema que gestiona.
- Y, en definitiva, los medios y los objetivos son independientes.

### 5.2. Racionalidad limitada: una solución satisfactoria

Además de estos supuestos, el modelo de racionalidad absoluta plantea una serie de problemas que han hecho que se hayan ido planteando otros modelos decisionales con la intención de superarlos. Los problemas a los que hacíamos referencia al hablar del análisis de costes y beneficios ya nos dan la pauta del tipo de dificultades que, de una manera más general, podemos asociar con el modelo de racionalidad absoluta y que darán pie a la propuesta de un nuevo modelo para hacerles frente, **el modelo de racionalidad limitada**.

Los problemas del modelo de racionalidad absoluta se manifiestan:

- tanto desde una perspectiva normativa, o prescriptiva,
- como desde un punto de vista descriptivo.

En cuanto a la primera cuestión, porque resulta, en muchos casos, de difícil aplicación: no es nada fácil que un político pueda seguir los procedimientos, tan exigentes, propuestos por este modelo racional. Y con respecto a la vertiente descriptiva, porque efectivamente no parece que sea muy seguido en situaciones reales por los decisores políticos y, por lo tanto, no nos puede servir a la hora de buscar explicarlas. Estas dificultades se pueden agrupar en tres ejes diferentes:

1) **Criterio:** no hay un único criterio para decidir.

2) **Información:** la información es escasa y costosa. La información siempre tiene un precio. No se puede recopilar información continuamente o esperar disponer de toda la información posible antes de tomar una decisión porque hacerlo demasiado tarde –aunque sea de la manera más informada posible– puede ser muy negativo para el problema que se quiere resolver. Por otra parte, la búsqueda de información genera una gran dependencia de terceros que

dificulta la neutralidad del tratamiento del problema y, asimismo, no podemos olvidar que cualquier información está mediatizada por valores o visiones subjetivas y parciales.

**3) Limitaciones del decisor:** también debemos destacar las limitaciones computacionales de cualquier agente decisor, que, difícilmente, puede tener sobre la mesa y considerar al mismo tiempo todas las opciones posibles en situación de poderlas comparar eficazmente.

En todo el Departamento de Defensa, la gente compra según el libro. Stone sostiene en alto una simple válvula de vapor que cuesta 100 dólares.

"Cuando la válvula pierde valor –dice–, lo hace por valor de 50 dólares semanales. La lección es que, cuando pierde, es necesario cambiarla enseguida. Pero cambiarla ocupa todo un año, dado que tenemos un sistema que se quiere asegurar que hacemos la mejor compra posible con esta partida de 100 dólares y, quizá, después de esperar un año, comparemos a dos dólares menos. Mientras tanto, hemos perdido vapor por 3.000 dólares".

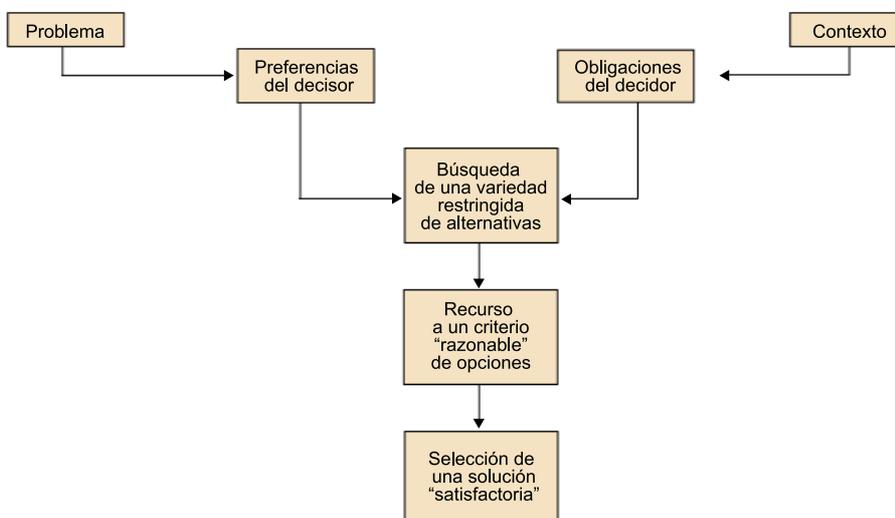
Extracto de D. T. Osborne (1994). *La reinención del gobierno* (pág. 37). Barcelona: Paidós.

Todas estas dificultades están en el origen del desarrollo teórico de un nuevo modelo de racionalidad, **el modelo de racionalidad limitada**. El científico social americano Herbert Simon fue uno de sus principales creadores y divulgadores.

### Herbert A. Simon

La extensa obra de Simon (premio Nobel de economía en 1978) comprende numerosos campos de las ciencias sociales, desde la psicología hasta la economía, pasando por la ciencia política y la sociología. Uno de los hilos conductores que liga toda su extensa obra es el interés por el análisis de la toma de decisiones en organizaciones, teniendo en cuenta tanto los aspectos más individuales –computacionales– como las condiciones estructurales. En obras hoy clásicas como *Models of Man: Social and Rational* (1957), *The New Science of Management Decision* (1960), *Reason in Human Affairs* (1983), se distancia de los modelos basados en el *homo economicus* y abre el estudio de un abanico amplio de variables que inciden sobre el proceso decisional.

El siguiente esquema nos da una primera idea de cómo es este modelo decisional:



Lo que el modelo de racionalidad limitada destaca es que la actividad del decisor consiste básicamente en explorar y tener en cuenta un pequeño número de alternativas que conoce bien o que les parecen aceptables a él y a terceros. La decisión se efectuará en este abanico limitado de opciones, y probablemente elegirá la primera opción que resulta satisfactoria para él y los demás; es decir, no necesariamente la mejor. El criterio de optimización aquí ha sido sustituido por un criterio de satisfacción.

Con esta lógica se destaca que la decisión suele ser el fruto del seguimiento de una regla, que ya ha demostrado otras veces su utilidad aunque sea sobre problemáticas diferentes, o bien una alternativa preeminente, clara en sus beneficios, o sencillamente la opción más conocida, la que se acerca más a aquello que ya se ha hecho otras veces. En definitiva, alternativas que si bien no garantizan la mejor solución posible, sí que al menos posibilitan que la solución elegida sea buena.

De hecho, la racionalidad del modelo se deriva precisamente del hecho de que el seguimiento de estas pautas de actuación consigue resultados muy destacables e, incluso eficientes, si tenemos en cuenta la cantidad de esfuerzos que el decisor puede llegar a ahorrarse respecto al modelo de racionalidad absoluta, y la rapidez con la que puede hacer frente a los problemas. Si tuviéramos en cuenta los costes ahorrados y el factor tiempo en la elaboración de la decisión, quizá se podría llegar a decir que la solución *satisfactoria* tiene mucho de respuesta *óptima*. Por otra parte, se consigue un nivel de realismo mucho más alto que hace más aplicable el modelo con fines explicativos.

#### **Ejemplo: ¿cómo decide un alto cargo?**

Quien está en lo alto de una estructura jerárquica tiene muy poco tiempo para analizar todas las alternativas que una decisión implica. Según un estudio de Mintzberg (1980), el alto cargo realiza hasta dieciséis clases diferentes de tareas que van desde jefe de protocolo o líder carismático hasta decisor. Cuando debe decidir, por lo tanto, suele disponer de poco tiempo y utilizar una serie de estrategias que pasan por privilegiar la información verbal por encima de la escrita (no tiene tiempo de leer informes), o la intuición y la visión sinóptica (de conjunto). Por otra parte, Mintzberg muestra que si se trata de un alto cargo político (un ministro, por ejemplo) hasta un 15% de su tiempo se dedica a actos orientados sólo a legitimar su gestión (inauguración de monumentos, imposición de medallas, etc.). Las dos dimensiones del proceso decisional –decisión y legitimación– se nos aparecen enfrentadas, en este caso, en la disputa por el tiempo del decisor.

#### **Rules of thumb**

En los modelos de racionalidad limitada se presta mucha atención a las reglas –costumbres, protocolos de actuación, sabiduría popular, etc.– que los individuos acaban siguiendo por ahorrarse costes elevados en la búsqueda de información y en la elección de un criterio de decisión. Quizá son lugares comunes o recetas de la abuela (*rules of thumb*), pero su utilidad no se puede poner en duda.

### 5.3. El incrementalismo: una solución compartida

A pesar de las diferencias, bastante apreciables, entre los dos modelos de decisión que hemos presentado, ambos aún pretenden que el proceso decisional se enmarque dentro de un proceso racional que sigue una única lógica, coherente y más o menos exigente. Esta manera de proceder, sin embargo, no parece que sea en muchos casos la seguida por los decisores y la que explica, finalmente, la decisión. En contraposición con esta perspectiva racional, el politólogo norteamericano **Charles Lindblom** propuso una visión del proceso decisional que subrayaba, por una parte, el **pluralismo** de los actores implicados en la decisión y, por otra, la tendencia incrementalista de las decisiones.

Lindblom niega el carácter unitario del decisor en la mayoría de las tomas de decisión políticas y, por lo tanto, el hecho de que estas decisiones sean el resultado necesario de una lógica subyacente<sup>40</sup> que el analista debe encontrar. En la mayoría de los casos, en cambio, lo que se aprecia según este autor y todos aquellos que han seguido sus planteamientos es una combinación de lógicas muy distintas que, sin embargo, sí que presentan como resultado una tendencia dominante que acaba imponiéndose en muchos casos. Esta tendencia es el **incrementalismo**, la lógica de ir aumentando el presupuesto y el gasto dedicado a la solución de un problema determinado de manera que los cambios o las novedades en las decisiones se den sólo sobre nuevas asignaciones que no cuestionan las anteriores. Se trata de no tocar nada de lo que ya está asignado y decidido previamente, y tratar de orientar las nuevas asignaciones en una dirección u otra, concentrando las discusiones sobre este punto.

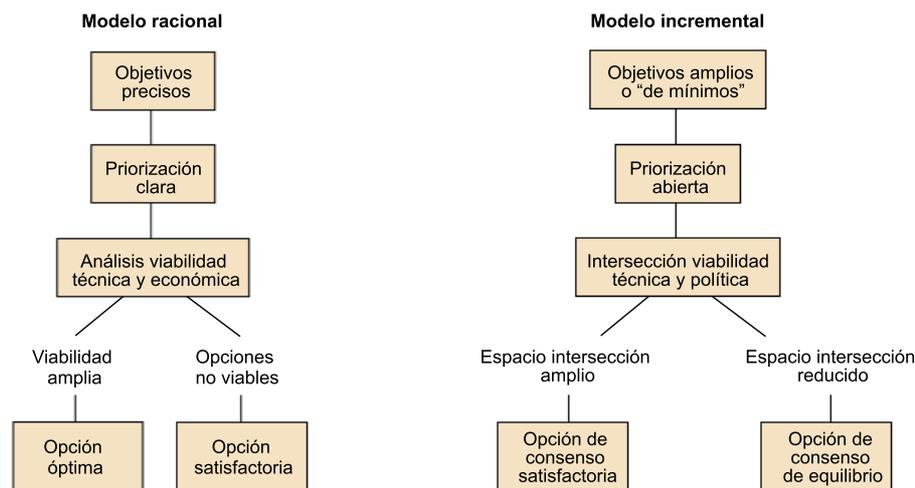
Esta tendencia resulta la consecuencia lógica de la pluralidad de actores con índice de poder a veces no muy diferentes que están implicados en una decisión política. Éstos acaban convirtiendo el proceso decisional en una serie de negociaciones que, finalmente, toman una dinámica consensual resumible en un no renunciar a nada y ganar algo. Evidentemente, este tipo de decisiones suelen generar políticas de signo reactivo, que no se adelantan a los problemas, sino que les dan respuesta cuando ya hay una demanda social que así lo reclama. De la misma manera, la definición del problema que se acaba formando suele ser bastante conservadora, es decir, de acuerdo con visiones tradicionales asimilables fácilmente por un amplio conjunto de la población.

El gráfico establece una comparación entre un modelo racional de decisión y un modelo incrementalista:

#### Charles Lindblom

Es el introductor de la perspectiva pluralista en el análisis de las políticas públicas. Sus teorías se fundamentan sobre la imagen de que la política es como un tablero de ajedrez donde juegan piezas muy variadas, cada una con capacidad de influencia diferente y con sus propias reglas. Se trata de una perspectiva muy próxima al neoinstitucionalismo. Entre sus obras, se destacan como clásicas en la materia *Politics and Markets* (1977) y *Policy-Making Process* (1968, con sucesivas reediciones ampliadas: 1980, 1993).

<sup>(40)</sup> Tanto si es de tipo racional absoluto como racional limitado.



Fuente: elaborado por Ricard Gomà

#### 5.4. Modelo papelera: soluciones sin un plan

Una derivación de este modelo que lleva hasta el extremo el hecho de que el proceso de decisión no siga una lógica determinada y que, en cambio, resulte del compromiso casi casual entre actores con intereses diferentes es el llamado modelo *garbage can* o *papelera*. Lo que se quiere subrayar con esta denominación es que no hay nada más que la casualidad para explicar las decisiones que se han tomado. Éstas han sido fruto de la intersección entre los intereses de los actores, unas determinadas circunstancias, recursos y problemas. No hay ningún proceso lógico para explicar, sino que en todo caso se trata de describir el cúmulo de circunstancias que han llevado a una decisión y no a otra ante una ausencia total de planificación o de orientación en todo el proceso.

Dentro de esta óptica, se entienden mejor ideas o expresiones que se aplican más allá de los estrictos límites de este modelo de decisión (o, de hecho, negación de la existencia de un modelo), como es el caso de "las soluciones que buscan problemas" o "la falta de circunstancias adecuadas" para que se dé un determinado proceso decisional.

#### 5.5. Una visión de conjunto: ¿falsa polémica?

Una vez vistos los diferentes modelos, puede resultar útil comparar sus rasgos más característicos, atendiendo al criterio de elección y al tipo de decisor que lo protagoniza:

| Modelo                        | Decisor                     | Criterio de elección |
|-------------------------------|-----------------------------|----------------------|
| Racional                      | Unitario                    | Optimización         |
| Racional limitado             | Unitario/Coalición          | Satisfacción         |
| Incremental                   | Interdependencia partidista | Compromiso           |
| <i>Carbage can</i> o papelera | Cambiante                   | Casualidad           |

Fuente: J. Subirats (1989, pág. 83)

Los partidarios de los diferentes modelos han establecido varias discusiones sobre cuál es el más adecuado para el análisis del proceso decisorial, pero sin duda la polémica principal se ha establecido entre las posiciones **racionales** e **incrementales**, en definitiva, entre partidarios de **Simon** y de **Lindblom**. El análisis atento de esta polémica, sin embargo, lleva más bien a concluir que ambas perspectivas pueden ser igualmente útiles, y que la polémica se puede disolver si conectamos las diferentes visiones adecuadamente a propósitos científicos o ámbitos de aplicación diferentes.

Una primera conclusión que se extrae de la comparativa de modelos es que los unos parecen, más bien, querer proponer métodos para conseguir decisiones adecuadas, mientras que los otros, en cambio, parecen más preocupados por describir el proceso real que siguen determinadas decisiones. A veces puede resultar un tanto incompatible conseguir ambas cosas en un mismo modelo. Así, se podría decir que mientras que en la perspectiva racional los modelos de decisión tienen una vertiente prioritariamente normativa, en el caso de los modelos incrementales la vocación es claramente descriptiva.

Una segunda constatación al respecto apunta al nivel decisorial sobre el que se quiere aplicar cada uno de estos modelos. Probablemente, resulta más útil analizar una decisión extraordinaria o programática desde la óptica que proporcionan los modelos racionales, mientras que las decisiones diarias u ordinarias pueden ser un buen objeto de análisis para perspectivas no racionales.

Igualmente, se puede afirmar que la aplicación de uno u otro modelo puede depender del tipo de panorama que plantea la decisión con respecto a la amplitud de alternativas y las posibilidades reales de negociación entre los actores implicados. Si tenemos en cuenta estas dos variables, podríamos establecer cuatro áreas diferentes de aplicación de estos modelos, como en el siguiente cuadro:

|                            |    | Opciones                |                        |
|----------------------------|----|-------------------------|------------------------|
|                            |    | Alternativas amplias    | Alternativas reducidas |
| Interacción<br>Negociación | Sí | Incremental estratégico | Incremental            |
|                            | No | Racional                | Racional limitado      |

Fuente: Ricard Gomà

Aún puede ser más útil distinguir entre diferentes tipos de decisión que se deben tomar dependiendo del grado de acuerdo sobre los objetivos y valores que se vinculan y el grado de certeza sobre los medios y los efectos de estas decisiones. Estas variables pueden marcar importantes diferencias en la manera de afrontar una decisión situándola más o menos cerca de diferentes modelos decisionales. Así, se puede confeccionar un cuadro como el siguiente:

|         |                   | Objetivos   |   |
|---------|-------------------|---|---|
|         |                   | Claros  | Oscuros o dudosos                         |
| Efectos | Claros            | Solución tecnológica (método racional)                  | Decisiones políticas (método incremental) |
|         | Oscuros o dudosos | Solución experimental (método de racionalidad limitada) | Inspiración (método papelera)             |

Fuente: J. Subirats (1989, pág. 82)

Finalmente, también es importante darse cuenta de las conexiones que se pueden establecer entre el talante decisional de los actores implicados y los modelos de decisión. En otras palabras más precisas, entre los estilos y los modelos de decisión. Dependiendo de si predomina una lógica autoritaria o consensual, o una lógica más anticipativa o reactiva, nos encontraremos con diferentes procesos decisionales más o menos de acuerdo con uno u otro modelo:

|   |      | Grado de certeza sobre los <b>efectos</b> |                              |
|---|------|---|------------------------------|
|   |      | Alto                                      | Bajo                         |
| Grado de acuerdo sobre <b>objetivos</b> | Alto | Proceso decisional programado             | Proceso decisional negociado |
|   | Bajo | Proceso decisional pragmático             | Proceso decisional caótico   |

Fuente: Ricard Gomà

Por todas las razones apuntadas aquí se puede afirmar la compatibilidad de los distintos modelos de decisión propuestos para el análisis de las políticas públicas. Es decir, posiblemente no se trata de estudiar cuál es el mejor, sino cuándo se debe aplicar uno u otro, sea con finalidades descriptivas o normativas.

## 5.6. Escenarios decisionales

Estudiar un proceso decisional no sólo implica analizar hasta qué punto se está siguiendo un determinado modelo de decisión, sino que también debemos prestar atención al contexto dentro del que se toman estas decisiones, como apuntan estas últimas distinciones que hemos presentado. Este marco, además de influir en la elección del modelo, puede condicionar completamente la dinámica decisional y el tipo de actores que estarán involucrados en este proceso. Distinguimos dos tipos de **escenarios decisionales** muy diferentes:

### 1) El escenario decisional partisano o ideológico

En cuanto al primero, el **escenario partisano** se caracteriza por subrayar el aspecto ideológico de cualquier decisión. Así, los elementos que se destacan para hacer la elección entre distintas alternativas se vinculan con los grandes principios o valores que definen una posición ideológica, y la decisión es vista como una consecuencia necesaria de la posición ideológica que se mantiene.

### 2) El escenario sustantivo

En cambio, en el **escenario sustantivo** se dejan de lado estas cuestiones y se tiende a situar la decisión en un espectro de opciones que se distinguen por su contenido técnico o pragmático, de manera que la comparación que se establece tiene básicamente en cuenta aspectos como los recursos que se deben utilizar, el impacto que generan, etc.

Cualquier problema y cualquier decisión que se deba vincular presenta las dos dimensiones, la partisano y la sustantiva. La cuestión, por lo tanto, que centra la atención del análisis de las políticas públicas consiste en estudiar

**cómo cada uno de estos contextos influye sobre el proceso decisional y del que depende el hecho de que una decisión acabe formando parte de un escenario u otro.**

Por ejemplo, dos problemas como el paro y las drogas pueden ser tratados de maneras muy diferentes dependiendo de si se vinculan a uno u otro escenario.

Con respecto a las drogas, se puede plantear la discusión sobre sus soluciones estableciendo un debate en torno a la libertad y hasta qué punto estas soluciones afectan más o menos profundamente a la libertad de los individuos: la de los consumidores, la de los productores y la del resto de la sociedad. ¿Podemos afectar a la libertad de estas personas? ¿Hasta qué punto? ¿Qué principios justifican que el Estado pueda intervenir sobre la vida privada de unos ciudadanos? ¿Dónde está la frontera entre la salud pública y la libertad personal? Este tipo de cuestiones y las respuestas que generan son las que orientarían la decisión si ésta se estableciera en un escenario partisano. Muy diferente sería si las preguntas que centran el debate hacen referencia básicamente a cuestiones como cuáles son las mejores técnicas para la rehabilitación de toxicómanos, qué tipo de penalizaciones ha demostrado ser más eficaz en otros países, de qué cariz deben ser las campañas informativas para llegar al máximo de población, etc. En este caso, nos moveríamos dentro de un escenario decisional sustantivo.

En cuanto al tema del desempleo, también puede recibir tratamientos muy diferentes y, por lo tanto, vías de solución distintas, dependiendo del escenario en el que se sitúe la decisión. En un escenario partisano, probablemente el debate se establecerá vinculando el problema del desempleo a un régimen económico determinado, como puede ser el capitalismo contemporáneo, y el análisis de alternativas se centrará en examinar distintos modelos económicos y sociales, estableciendo sus respectivas ventajas e inconvenientes. En cambio, en un escenario sustantivo, el problema del desempleo se vinculará a cuestiones como la financiación de los subsidios, el tipo de formación ocupacional más necesaria, etc. En el primer caso, la definición del problema apunta hacia las causas que lo generan y, en el segundo, hacia los efectos que produce.

Alguien podrá decir que es más fácil resolver la segunda cuestión que la primera. Efectivamente, el tipo de escenario desde el que se busca una solución puede facilitar más o menos la toma de decisiones. Si se busca una solución consensuada, compartida por actores variados, lo más adecuado y lo más probable que suceda es que se tienda a llevar el conflicto entre visiones diferentes del problema hacia un escenario sustantivo donde será más fácil generar una dinámica consensual. El tipo de discusiones que generan un escenario sustantivo permite más fácilmente una negociación entre actores en la que todos puedan salir ganando en algún aspecto, dado que las cuestiones por responder son de menos alcance pero, al mismo tiempo, más numerosas y permiten un abanico de soluciones negociadas más amplio. Esto es más difícil que pase en un escenario partisano en el que en la decisión se busca la máxima coheren-

cia con unos principios y valores que se contraponen frontalmente con otras visiones del problema, de manera que las negociaciones en este tipo de escenario acaban tomando la forma de un juego de suma cero –es decir, lo que pierde uno, lo gana el otro– muy lejos, por lo tanto, de una vía de solución consensual. En estos casos, se hace más probable que en la toma de decisión se recurra a la jerarquía (a las diferencias de poder formal entre los distintos actores) y a prácticas autoritarias.

Sin embargo, sería falso afirmar que un problema se puede tratar de una manera completamente neutra, sin ningún tipo de referencia a una concepción general o a unos valores y que ésta es precisamente la mirada que se tiene desde un escenario sustantivo. Esta perspectiva es habitual y es la defendida, desde visiones *tecnocráticas* del poder que se presentan como una superación de los conflictos ideológicos que se encuentran en la sociedad. Cuando aquí distinguimos entre estos dos tipos de escenario no queremos decir que en un caso los valores estén presentes y que toda reflexión se mueva dentro de un ámbito de subjetividad, y que en el otro, en cambio, todo sea una cuestión de discusiones técnicas en un marco de neutralidad. Plantearse, por ejemplo, quién debe recibir un subsidio más alto, o qué tipo de penalizaciones deben tener los toxicómanos son preguntas que, a pesar de formar parte de escenarios sustantivos, difícilmente se pueden contestar sin ningún tipo de posicionamiento ideológico más o menos explícito. Lo que sí que cambia, sin embargo, es el método con el que nos dirigimos. No es lo mismo comparar principios y decidir de acuerdo con ello que examinar resultados y situar la discusión a este nivel.

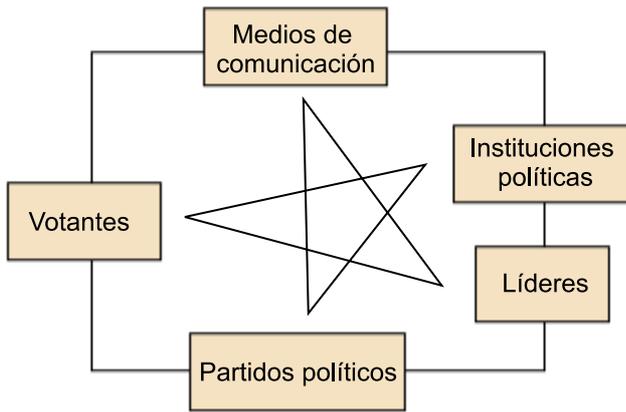
De hecho, un mismo proceso decisional puede ir pasando, a lo largo del tiempo, por diferentes escenarios decisionales según cómo se van desarrollando las discusiones y los actores que participan en él. Es decir, es posible que en una misma discusión se alternen momentos en los que se plantea en términos partisanos, con otros en los que se hace en términos sustantivos, como si se tratara de diferentes oleadas que afectan al proceso de toma de decisiones.

¿Cuáles son los factores que orientan las discusiones hacia un escenario u otro? Se pueden citar como factores potencialmente configuradores de un escenario partisano los siguientes: fuerte carga simbólica, voluntad de desarrollar legalmente el tema, colectivo extenso de afectados. Factores que potencialmente sitúan la cuestión en un escenario sustantivo son: voluntad de hacer frente a una crisis o bancarrota, clara capacidad de respuesta de la Administración, colectivo reducido de personas intensamente afectadas.

Junto con estos elementos, no debemos olvidar el diferente panorama de actores que se vinculan a cada uno de estos escenarios. Así, en un escenario partisano encontramos:

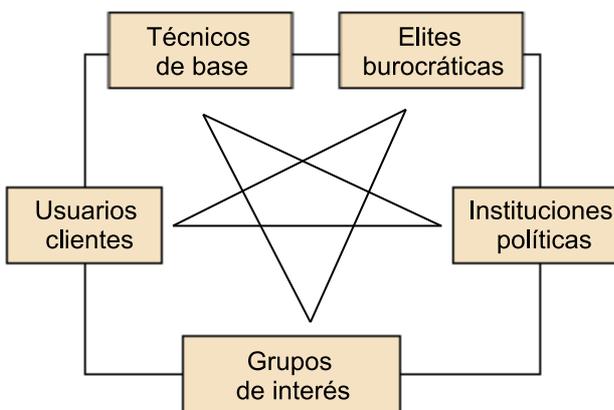
#### Juego de suma cero

No es lo mismo discutir sobre cómo repartir un pastel que intentar hacerlo más grande. En el primer caso, decimos que se establece un juego de suma cero porque claramente lo que se lleve uno, no se lo llevará el otro. A veces, sin embargo, es posible hacer que el pastel pueda tener tamaños diferentes y que ello dependa de los que se lo deben repartir. En este caso, ya no se tratará de un juego de suma cero, ya que dependiendo de lo que hagan, todos pueden salir ganando (si consiguen un pastel más grande) o perdiendo.



Fuente: elaborado por Ricard Gomà

Y en un escenario sustantivo:



Fuente: elaborado por Ricard Gomà

En estos gráficos se puede apreciar cómo los medios de comunicación pierden protagonismo en el escenario sustantivo a favor de los técnicos y las élites burocráticas. E, igualmente, el peso de los partidos políticos pasa a ser sustituido por el de los grupos de interés de distinto signo.

### 5.7. La alternativa 0

Los modelos de decisión que hemos ido analizando nos podrían llevar a la conclusión de que siempre que hay un problema hay que darle una respuesta activa en forma de política –lo que varía es la mecánica de la elaboración de esta respuesta–. Sin embargo, también hay otra posibilidad: la opción por la alternativa 0, es decir, por la no-decisión como forma de decisión. En otras palabras, se trata, entonces, de no actuar y mantener el *statu quo*. Naturalmente, es una posibilidad que se mueve más dentro de una lógica descriptiva que de una lógica normativa. Aunque solemos observar comportamientos como éste y, por lo tanto, se deben considerar con vistas a la explicación de una política pública, difícilmente nos encontramos con justificaciones explícitas de esta manera de actuar que elude afrontar la problemática que se le presenta.

Sin embargo, la no-decisión no supone una postura tan pasiva como a primera vista se podría pensar. Al contrario, a veces también requiere un conjunto de elementos que pueden ser de una gran complejidad. Una situación de no-decisión encubre un conjunto de actividades que sirven para movilizar actores<sup>41</sup>, procedimientos<sup>42</sup>, valores y símbolos con la finalidad de legitimar la no-acción efectiva por parte de las autoridades públicas. En este caso, volvemos a encontrar la distinción entre el proceso de formulación de las decisiones (que en este caso es nulo) y el proceso de legitimación de estas decisiones.

(41) Técnicos, debates, etc.

(42) Estudios, creación de distintas comisiones, etc.

## 6. La implementación de las políticas

Este capítulo estudia las distintas perspectivas analíticas que han tratado los procesos en los que las políticas se ponen en marcha. El capítulo empieza presentando el poco interés que la ciencia política tuvo hacia estos procesos y las razones de todo esto: la consideración de que los procesos de implementación eran pura ejecución administrativa. El interés académico por la implementación de políticas se despertó en los años setenta, a raíz de la constatación de que los fracasos de las políticas públicas también podían estar relacionados con una implementación mala o errónea. Así pues, el capítulo presenta las características y las bases de estas primeras perspectivas racionalistas (llamadas *top down*) dirigidas a "corregir" y mejorar los procesos organizativos y administrativos encargados de poner en marcha las políticas. Estas perspectivas fueron duramente criticadas y, precisamente, estas críticas sirven para introducir en el capítulo otra perspectiva sobre los procesos de implementación: la perspectiva *bottom up*. Asimismo, y dentro de las premisas analíticas de esta última perspectiva, el capítulo acaba considerando la capacidad de influencia de los funcionarios en la determinación de los contenidos y de la definición de las políticas públicas.

### 6.1. Desarrollo del objeto de estudio y definiciones de implementación

Desde la ciencia política, la puesta en marcha de las políticas, la *implementación*, se entiende como un proceso complejo de interacciones entre actores públicos y privados y, por lo tanto, que escapa a las visiones tradicionales que lo relacionan con la "ejecución" neutral y automática de las políticas por parte de la Administración. Así, se considera que la fase de implementación de las políticas es otra forma de conflicto político que se desarrolla en las arenas del poder no electo, es decir, en unas arenas que no son ni las parlamentarias ni las estrictamente gubernamentales<sup>43</sup>.

<sup>(43)</sup>Parsons (1995, pág. 471).

A pesar de la firmeza de esta afirmación, lo que es cierto es que ni siempre se ha considerado así, ni tampoco el interés de la ciencia política por lo que pasaba cuando se ponía en marcha una política fue casi inexistente hasta los años setenta. La causa de todo esto tiene que ver, sobre todo, con una cuestión de perspectiva: hasta aquella fecha, el tema de la implementación de políticas se entendía como una **fase ajena a la ciencia política**.

Esta perspectiva tiene sus raíces en una pretendida pero secundada separación entre el mundo de la política (tanto la *policy* como la *politics*), por un lado, y el mundo de la Administración y de la burocracia, por el otro. De esta manera, el ámbito de las políticas públicas que concernía al politólogo se limitaba al ámbito previo a la implementación, ya que era donde se encontraban los elementos propios de la disciplina. De todo esto se pueden distinguir e indicar una serie de aspectos fundamentales:

- Los estudios tradicionales de la ciencia política, especialmente en los Estados Unidos de América, separaban de su ámbito todo aquello que tenía que ver con la Administración Pública porque consideraban que esta última estaba desprovista de contenido político. Así, la Administración empezaba allí donde acababa la política y las políticas y, de la misma manera, el trabajo del burócrata se consideraba que consistía en **ejecutar** las órdenes y los programas formulados por los políticos. La separación entre política y Administración no sólo se entendía como un hecho, sino que, además, implicaba que esta "fase administrativa" no despertara cuestiones ni preguntas, ya que se asumía que era una fase en la que las políticas se limitaban a "ejecutarse". Esta percepción queda ilustrada en el párrafo siguiente:

"El problema de la implementación se vincula a una serie de decisiones mundanas e interacciones que no merecen ninguna atención por parte de aquellos académicos que buscan temas interesantes y clave en la política. La implementación es simple de manera decepcionante: no parece que tenga en cuenta ningún gran tema".

Van Meter; Van Horn (1975, pág. 450), citados en Parsons (1994, pág. 461)

- El interés del politólogo por las políticas públicas se centraba sobre todo en los procesos de toma de decisiones y en todo aquello relativo a éstos: la busca de métodos y protocolos para llegar a la "buena" y a la "mejor" solución, el estudio de las lógicas de los actores en la toma de decisiones, etc. Todo esto contribuía al hecho de que las políticas públicas se relacionaran con decisiones políticas y con los procesos de toma de decisiones, dejando totalmente de lado la puesta en marcha de las políticas.

El poco interés de la ciencia política por lo que ocurría más allá de la toma de decisiones empezó a cambiar, como ya hemos señalado, a partir de los años setenta y a raíz de la búsqueda de respuestas y de causas a los fracasos de políticas de todo tipo (sociales, fiscales, de promoción económica).

A partir de la constatación de estos errores, se empieza a interpretar que los fracasos en la consecución de los objetivos propuestos en las políticas tienen que ver con el momento de la puesta en marcha de la política, es decir, con la fase de la implementación.

La identificación de posibles problemas en la fase de la implementación significó un giro en la percepción que se tenía sobre lo que ocurría: los mecanismos ejecutores, el automatismo de la Administración empezaron a ponerse en duda y, por ello, el tema generó preguntas y cuestiones propias de la investigación politológica.

La poca relación entre objetivos diseñados por los decisores y los resultados a los que se llegaba después de la puesta en marcha de la política se tomaron como indicativos del fracaso de determinadas políticas; así, haciendo referencia a esta brecha entre los objetivos y los resultados, se empezará a hablar de la "brecha de la implementación" (*implementation gap*) y los estudios sobre el tema se dirigirán a lo siguiente:

- Buscar explicaciones sobre los errores en las políticas.
- Intentar buscar soluciones que incrementen la eficacia y la eficiencia de las políticas.

La preocupación por el proceso de implementación como "foco de problemas" llevó a plantearse preguntas como las que hay a continuación:

- ¿Qué factores inciden en el éxito o en el fracaso de la puesta en marcha de una política y hasta qué punto?
- Si la implementación es una fase que puede incidir en el éxito de las políticas, ¿qué papel tienen los actores de la Administración? ¿Qué margen de maniobra tienen en todo esto?
- ¿Cómo afectan a la implementación las estructuras organizativas y por qué? ¿Cómo afectan a todo esto las estructuras institucionales? ¿Y la relación entre varias administraciones? ¿Hasta qué punto la coordinación entre las administraciones afecta a la buena puesta en marcha de las políticas?
- ¿Qué papel tienen los actores ajenos a la Administración en la puesta en marcha de las políticas?

De esta manera, la fase de implementación entró a formar parte de la ciencia política a partir de una perspectiva racional sobre el proceso de políticas públicas: es decir, a partir de una perspectiva claramente prescriptiva, dirigida a buscar respuestas y soluciones que pudieran mejorar y asegurar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas.

Esto nos lleva a ver más de cerca la primera perspectiva de análisis sobre los procesos de implementación de políticas: la perspectiva racional, también llamada *perspectiva top down*.

## 6.2. La perspectiva racional (*top down*)

Los primeros estudios que reorientaron el enfoque de las políticas públicas hacia la implementación<sup>44</sup> tienen como máximos exponentes los trabajos de autores norteamericanos, de entre los que debemos destacar el trabajo de A. Wildavsky y J. Pressman publicado en 1973: el título y subtítulo son tan expresivos que resumen los principales ejes de preocupación del momento.

El libro ilustra la investigación que llevaron a cabo los dos autores entre 1968 y 1971 en Oakland. Además de establecer un precedente en los estudios de implementación, el libro resulta muy interesante para ver el tipo de investigación que llevaron a cabo: un trabajo de campo exhaustivo destinado a producir un estudio de caso.

Como se puede deducir de este título, las bases del trabajo son, básicamente, dos:

1) **La frustración** (e, incluso, cierta impotencia) ante el abismo existente entre la formulación de las políticas en el ámbito federal y los pobres resultados a los que se llega.

2) **La identificación** de un error: la relación entre la Administración federal (Washington) y la local (Oakland).

De todo esto se puede deducir un aspecto clave del análisis de la implementación: si alguna cosa "falla", parece que es la transmisión de la política pública (la *policy*) mediante las distintas administraciones; en este sentido, la incapacidad de establecer un control, una coordinación sobre este proceso de transmisión de las políticas entre las distintas administraciones involucradas, se identificó como la principal causa de los fracasos<sup>45</sup> de la implementación.

Del estudio de caso que Wildavsky y Pressman hicieron sobre Oakland, se siguió una recomendación: para un correcto desarrollo de la implementación, se requiere un sistema que organice desde arriba el control de los procesos, la información y los recursos necesarios<sup>46</sup>. Esta indicación es la que da el nombre a la perspectiva de análisis: la perspectiva *top down*, que, en el fondo, está basada en los mismos argumentos que los de la toma racional de decisiones: se parte de la premisa de la posibilidad de controlar todos los recursos políticos, administrativos, organizativos y de información para asegurar el camino a la "mejor" o la "buena" implementación.

### Lectura complementaria

El libro de Pressman y Wildavsky está traducido al español en la editorial Fondo de Cultura Económica: J. L. Pressman; A. Wildavsky (ed.) (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas en Washington se frustran en Oakland* (estudio introductorio de Alejandro Buendía Vázquez). México: Fondo de Cultura Económica.

<sup>(44)</sup> Cómo las grandes expectativas en Washington se frustran en Oakland; o por qué es sorprendente que los programas federales funcionen, todo ello siendo una zaga del desarrollo económico de la Administración narrada por dos observadores comprensivos que intentan sacar moralidad de unos fundamentos en ruinas.

<sup>(45)</sup> Hill (1997, pág. 129).

<sup>(46)</sup> Parsons (1995, pág. 464).

## Sistema político federal

Si tenemos en cuenta que esta investigación se realizó en los Estados Unidos de América y sobre un caso de estudio norteamericano, podemos entender que la conclusión a la que se llegó señalaba un tema mucho más importante: **la complejidad de establecer una coordinación en un sistema político federal**, es decir, un sistema político basado no sólo en varios niveles administrativos sino en varios niveles políticos. Esto llevó a plantear la complejidad de llegar a una "buena" implementación en los estados federales a raíz de la suma de "problemas" de transmisión cada vez que se pasaba de una administración (o agencia) en otra.

El trabajo de Pressman y Wildawsky dio lugar a trabajos que, basados en estudios de caso, identificaron variables explicativas del éxito y fracaso de la implementación y, por lo tanto, derivaron en otro tipo de trabajos que explícita o implícitamente proporcionaron "recetas" destinadas a mejorar el rendimiento de las políticas públicas. Uno de los estudios más conocidos es el artículo de Lewis A. Gunn publicado en 1978 "por el que la implementación es tan difícil".

En este artículo, Gunn establecía una lista de diez condiciones<sup>47</sup> (ideales) necesarias para conseguir que un determinado programa público se pudiera implementar a la perfección.

- 1) Que las circunstancias externas en la Administración o agencia implementadora no impongan constricciones paralizadoras.
- 2) Que el programa disponga de bastante tiempo y recursos.
- 3) Que no sólo no haya ningún tipo de restricción referente al conjunto de los recursos, sino que en cada etapa del proceso de implementación se disponga de la combinación de recursos adecuada.
- 4) Que la política (o programa) que se deba implementar esté basada en una teoría de causa-efecto.
- 5) Que la relación entre causa-efecto que se plantee sea directa y que si hay otros factores que intervienen, que sean pocos.
- 6) Que haya una única agencia que lleve a cabo la implementación y que ésta no tenga que depender de otros para llevarla a cabo con éxito. Si hubiera otras agencias involucradas, que las relaciones de dependencia que haya entre éstas sean mínimas tanto en número como en importancia.
- 7) Que haya una comprensión completa y un acuerdo total sobre los objetivos que se deban alcanzar y que estas condiciones perduren a lo largo de todo el proceso.
- 8) Cuando se lleve el proceso hacia la consecución de los objetivos, que se especifiquen con total detalle y secuencialización todas y cada una de las tareas de todos los participantes.

### Lectura recomendada

L. A. Gunn (1978). "Why implementation is so difficult". *Management Services in Government* (núm. 33, noviembre, pág. 169-76).

<sup>(47)</sup>Hill (1997, pág. 131); Parsons (1995, pág. 465-466).

### Condiciones de éxito

Estas condiciones de éxito se pueden también tomar como un listado de aspectos que se deben controlar y sobre los que hay que preguntarse cuando se analiza un proceso de implementación en busca de errores.

9) Que haya una perfecta comunicación y coordinación entre las distintas unidades o agencias involucradas en el programa.

10) Que los que están en posición de autoridad puedan pedir y obtener una perfecta obediencia.

La lista de Gunn es un claro ejemplo del tipo de perspectiva racional (*top down* o 'desde arriba') aplicada y permite deducir qué se entendía por *implementación*: la fase que consigue ajustar los resultados del programa a los objetivos marcados.

¿Qué implicaciones analíticas tiene esta definición de implementación?

- En primer lugar, este concepto de implementación tiene poco que ver con la definición de implementación que utilizábamos antes: no tiene nada que ver con interacción entre actores, ni con conflictos, ni con intercambios de recursos. Precisamente esta perspectiva asume que lo que se debe hacer es, mediante su estudio, encontrar los focos de problemas y de conflictos para resolverlos. Así pues, desde este punto de vista, la perspectiva racional mantiene una visión muy poco política del proceso de implementación, simplemente asume que no es tan automática como se creía y que, para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas, hay que fijarse en aspectos como la organización y las relaciones interadministrativas.
- En segundo lugar, esta definición sobre la implementación la relaciona totalmente con la consecución de los objetivos diseñados previamente y, consiguientemente, con una idea de "política pública" como algo evidente, definible y como producto de los decisores políticos; es decir, también allí se revela que esta perspectiva continúa estableciendo una línea divisoria entre los procesos políticos (*politics* y *policy*) y los procesos más gestión y administración de las políticas. Pero, a pesar de que esta perspectiva suponía el mantenimiento de que las políticas públicas son cosa de los decisores "de arriba" y que siguen una dirección unilineal de arriba abajo, lo cierto es que los distintos estudios de caso que se llevaron a cabo dejaron una pista que después reanudaron los críticos en la perspectiva racional: en la identificación de "errores" y "fallos" cometidos en los procesos de implementación, los estudios empíricos dejaron constancia de la importancia que había que prestar a los burócratas, a los administrativos que están en contacto con el público y a otros agentes, no ya como "agentes ejecutores", sino como actores cuyo papel tiene relevancia **en el conjunto de los procesos de políticas públicas**.

#### **Contribución de los estudios sobre implementación en la ciencia política**

Una de las mayores contribuciones a la ciencia política que han ofrecido los estudios sobre implementación ha sido la profusión de estudios de caso y, por ello, la riqueza empírica que éstos han proporcionado sobre el funcionamiento real de los sistemas políticos. Los estudios sobre implementación difícilmente pueden escapar al trabajo de campo y

éste, al contrario de lo que ocurre en otras fases como la definición del problema o la toma de decisiones, es relativamente más asequible. Veamos sus razones: por una parte, debemos recordar que los estudios sobre implementación de las políticas están estrechamente relacionados con la preocupación por la eficacia de éstas; el problema, tal como se define, reside en el hecho de que en el momento de la puesta en marcha "algo" falla. Es evidente que la investigación sobre estos errores se debe basar en la realidad, en casos concretos, lo que lleva al estudio de caso.

### 6.3. Las críticas al enfoque racionalista y la aparición del enfoque de abajo arriba (*bottom up*)

Una de las críticas que recibió el enfoque racional de la implementación derivó de la misma realidad: a pesar de los esfuerzos gubernamentales por "modelar" y "controlar" los procesos de políticas públicas, la transmisión de ideas, objetivos e intereses de arriba abajo, a pesar de los cambios organizativos y de reelaboración de tareas, la complejidad de los procesos de políticas dejaba corta cualquier pretensión racionalizadora; la eficiencia y la eficacia de las políticas seguían en duda, por lo que la factibilidad de los modelos racionalistas se cuestionó seriamente. Como dicen Mény y Thoenig, la constatación del fracaso de las iniciativas racionalistas, más que señalar un problema de gestión y control de los aparatos administrativos, puso en duda el enfoque *top down* y sus postulados<sup>48</sup>. Los gobiernos y los politólogos dirigieron sus esfuerzos hacia la búsqueda de marcos prescriptivos y explicativos de los procesos de políticas más basados en la factibilidad que en las recetas perfectas pero ideales.

(48) Mény y Thoenig (1992, pág. 163).

La reacción analítica a las perspectivas racionalistas propias del enfoque *top down* se articuló a partir de una visión de la política mucho más realista y basada en las dos premisas siguientes:

1) Las políticas públicas **no son procesos lineales** coordinados por unas autoridades (los decisores políticos) que ejercen su control sobre el resto de los procesos.

En este sentido, la idea de la división entre fases políticas y fases ejecutoras o administrativas queda completamente desarticulada, como también sucede con la concepción de "olítica pública" como decisión definida a partir de unos objetivos claros.

2) Derivada de la primera, la segunda premisa tiene que ver con la definición de lo que sí que son las políticas públicas. Éstas son procesos en los que entran a formar parte una **multiplicidad de actores**, ya no sólo los "decisores". En los procesos de políticas entran cargos electos, parlamentarios, técnicos, expertos y profesionales, grupos de interés, los burócratas y administrativos relacionados con el público (los llamados *street level bureaucrats*), altos funcionarios, etc. Todos ellos tienen un papel en los procesos y este papel surge de la misma interacción que se desarrolla entre éstos (conflictos, negociaciones, intercambios, confrontaciones, alianzas, etc.). Por lo tanto, ni los conflictos

ni los intercambios son vistos como disfunciones a las que se deba poner fin para "poder implementar eficazmente", sino que son elementos constitutivos de los procesos de políticas.

Esta definición de lo que son las políticas públicas refuerza el aspecto mencionado en el punto 1: no hay líneas divisorias entre las dimensiones políticas y las dimensiones administrativas y, en todo caso, lo que se enfatiza es la **dimensión de juego político que recorre todos y cada uno de los procesos de elaboración, formulación e implementación de políticas.**

Lo que es político y sus manifestaciones se extienden a todos los actores y a todas las interacciones, por lo que **la implementación se entiende**, de la misma manera que la fase de decisión o la de formación de la agenda, **como una cuestión de poder.**

Estas dos premisas contribuyen a explicar el giro que dan los estudios de implementación:

En caso de ser estudios destinados a detectar y diagnosticar problemas, errores y a prescribir soluciones vinculadas al cumplimiento de los objetivos (desde arriba), pasan a ser estudios que pretenden plantear soluciones a partir del análisis de las lógicas y las dinámicas de interacción **que hay** (desde bajo).

Esta perspectiva, conocida como *de abajo arriba (bottom up)*, asume que la realidad política es conflicto, negociación, cooperación, traición, compromisos, acuerdos e intercambios, y que estas dimensiones y no otras (decisiones, objetivos) deben ser la base para analizar y entender las políticas públicas. En definitiva, el tipo de trabajo de análisis que plantea esta perspectiva es, precisamente, partir del final para reconstruir el conjunto; es lo que se conocerá por *backward mapping*.

Los planteamientos de esta perspectiva hicieron que buena parte de los trabajos se centraran en el análisis del papel que tenían aquellos actores durante mucho tiempo ignorado por la ciencia política en los procesos de políticas: los funcionarios, sobre todo aquellos funcionarios dedicados a prestar servicios públicos y con un contacto directo con los ciudadanos, los asistentes sociales, los médicos, los maestros de escuela, los abogados de oficio, etc. Una cuestión estructura este tipo de trabajos:

¿Qué margen de maniobra y qué grado de discreción tienen estos funcionarios cuando prestan sus servicios, es decir, cuando implementan parte de los programas y políticas públicas?

#### The implementation game

La relación entre implementación y juego político está argumentada en la obra de Bardach (1977) *The implementation game*, en la que el autor argumenta que la implementación es un juego de negociaciones, persuasión y maniobras en condiciones de incertidumbre. En la implementación, los actores juegan para obtener la capacidad de control posible, y su participación en el juego se explica porque deviene el medio con el que pueden conseguir sus pretensiones y objetivos.

#### Lectura recomendada

La apuesta por una reconstrucción retrospectiva de los procesos de políticas o por el *backward mapping* tiene un autor clave: **R. Elmore**. Fue este autor quien acuñó el término *backward mapping*. Podéis ver como ejemplo su artículo de 1980: "Backward mapping: implementation research and policy decisions". *Political Science Quarterly* (núm. 94, pág. 601-616).

Una de las primeras y mejor conocidas respuestas a esta pregunta la dio el politólogo norteamericano M. Lipsky en su libro *Street-level bureaucrats* (1980). En este libro, Lipsky argumenta que las decisiones de los burócratas *street-level*, las rutinas que establecen y las estratagemas que inventan para actuar ante las incertidumbres y las presiones de su trabajo se convierten en las políticas públicas que ellos llevan a cabo<sup>49</sup>. En este sentido, para Lipsky, los burócratas, los funcionarios que tienen trato directo con el ciudadano sea en el nivel de la Administración que sea (sea un empleado de Correos, un policía o un enfermero), "hacen" políticas públicas, ya que ejercen un papel político al determinar la distribución de ciertos bienes y servicios a la sociedad<sup>50</sup>. Según Lipsky, la clave para entender el rol de los funcionarios como "elaboradores de políticas" (es la traducción más aproximada de *policy-makers*) es su capacidad de maniobra en el trabajo diario: su trabajo diario, la prestación de servicios públicos, implica que deban tomar una serie de decisiones a partir de un criterio que no es otro que los juicios y las opiniones de un ser humano; este tipo de criterios de toma de decisiones escapan a cualquier control y son totalmente imprevisibles, ya que ni pueden estar programados ni se pueden tomar por ordenadores<sup>51</sup>.

(49) Hill (1997, pág. 201).

(50) Lipsky (1980, pág. 84).

(51) Lipsky (1980, pág. 161).

#### **Veamos un ejemplo que puede ilustrar mejor los argumentos de Lipsky**

El trabajador social (un funcionario *street-level*) que decide si una mujer de un determinado entorno social marginal y con problemas conyugales es o no una mujer maltratada, con todo lo que esto implica, es un actor con capacidad de maniobra que reelabora y adapta la política de ayudas a la mujer maltratada y la política de lucha contra la exclusión social dependiendo de los criterios y las situaciones concretas de su trabajo diario. En otro contexto y en otro lugar, quizá el trabajador social habría decidido que el problema de la mujer en cuestión estaba sólo vinculado a su situación social.

De hecho, un ejemplo de los planteamientos de Lipsky está en una investigación que se llevó a cabo sobre la implementación de una reforma en la política de educación especial en el estado de Massachusetts (Estados Unidos). La reforma se aprobó con una nueva ley que obligaba a las escuelas a trabajar con unos procedimientos mucho más sofisticados con vistas a evaluar las necesidades de educación especial, y a desarrollar programas individualizados para los niños. El problema con el que se enfrentaron la mayoría de las escuelas fue que para llevar a cabo los objetivos planteados en la reforma, se requerían muchos más recursos humanos de los que el presupuesto se podía hacer cargo. La Administración del Estado se encontró con un dilema: si bien querían cumplir con una ley que había surgido de un gran consenso, sabían que para hacerlo a rajatabla debían subir los impuestos, ya que no disponían de presupuesto. La respuesta a este dilema no tiene gran misterio: las exigencias de la nueva ley se adaptaron a cada situación y las escuelas cumplieron con la ley sin necesidad de cambiar sus maneras de trabajar.

## 7. La evaluación de políticas públicas

Este capítulo presenta un instrumento analítico: la evaluación de las políticas. El capítulo presenta, en primer lugar, definiciones sobre la evaluación de políticas y sobre la finalidad de las evaluaciones. A continuación, se pasa a considerar y a caracterizar los distintos tipos de evaluaciones que se han distinguido en los ámbitos especializados en el tema. De estos tipos se destacan dos: la evaluación tradicional por objetivos (sumativa) y la evaluación de procesos (formativa). La metodología que se debe seguir para diseñar y llevar a cabo estas dos formas de evaluación es objeto de estudio en el capítulo. Así pues, el capítulo presenta y especifica los pasos que se deben seguir para elaborar un proceso de evaluación, como la especificación de los objetivos, la elaboración de indicadores o el tipo de información que se deben consultar y los problemas que se pueden derivar. El capítulo acaba refiriéndose a la relación entre procesos de evaluación y política.

### 7.1. Definición de evaluación: ¿en qué consiste evaluar las políticas públicas?

La evaluación es un proceso mediante el que se valora la medida en que una política o un programa de actuación pública ha alcanzado los objetivos que tenía previsto. La evaluación, definida desde una perspectiva restringida, hace referencia fundamentalmente al hecho de analizar los resultados e impactos de un programa o política pública. Desde una perspectiva más amplia, podemos evaluar no sólo los resultados o impactos de una política o programa de actuación pública, sino todas sus fases.

Así, podemos evaluar el modo como se ha diseñado el programa, cómo se ha implementado, lo que da lugar a una evaluación del proceso, más que de los resultados. Sobre este punto volveremos en el epígrafe siguiente cuando se revisen los distintos tipos de evaluación dependiendo del aspecto de las políticas sobre el que centran su atención.

Estas dos concepciones –uno más delimitada a los objetivos concretos de las políticas y programas, y otra más amplia– están presentes en las definiciones del proceso de evaluación.

### Definiciones del proceso de evaluación

"La evaluación de las políticas públicas consiste en el examen objetivo, sistemático y empírico de los efectos de políticas y programas públicos en términos de sus objetivos".

Dye, 1992

"La aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización y diseño, implementación y utilidad de los programas de intervención social".

Rossi y Freeman, 1985, citado en Ballart, 1992, pág. 73

"Evaluar es emitir juicios de valor, adjudicar valor o mérito a un programa/intervención, basándose en información empírica recopilada sistemática y rigurosamente".

Alvira, 1991, pág. 11

De estas definiciones, debemos destacar:

- La identificación de distintos aspectos que se pueden evaluar, desde el diseño y la planificación, hasta los efectos de la política pública, pasando por el análisis de su implementación.
- El énfasis en la aplicación de métodos y procedimientos propios de las ciencias sociales en los procesos de evaluación para garantizar su rigor e imparcialidad.
- Los juicios de valor están presentes en todo proceso de evaluación. Esto nos remite a la existencia de criterios de valor y a la necesidad de determinar cuáles son y quién establece en cada proceso de evaluación estos criterios.

La finalidad de evaluar es múltiple. Se evalúa para:

- Determinar el éxito de una política/programa.
- Identificar si la adecuación de medios a finalidades ha sido correcta.
- Inferir a partir de las conclusiones alcanzadas enseñanzas útiles para el diseño de futuros programas/políticas.

Además, la evaluación no sólo puede intentar averiguar el grado de consecución de los objetivos previstos y el impacto de éstos en la sociedad, sino que también puede pretender analizar las causas de que los objetivos alcanzados hayan sido los encontrados y no otros. Nos situamos así en un tipo de evaluación muy parecida en sus propósitos a la investigación social, ya que pretende identificar las condiciones que facilitan la consecución de un tipo de resultados determinados. Estas condiciones no sólo hacen referencia al tipo de programas y políticas, sino también al contexto en el que éstas se desarrollan y en el que intentan intervenir.

La idea de evaluar está relacionada con una concepción racional de las políticas, en la medida en que refleja la preocupación para medir sus resultados y, en muchos casos, de relacionarlos con los recursos y medios utilizados para alcanzarlos.

Como mínimo, la previsión de un proceso de evaluación indica que hay una inquietud por identificar los efectos de las medidas contenidas en estas políticas, que pueden ser complementados por la intención de utilizar esta información para mejorar en el diseño y la implementación de futuras políticas y programas.

La práctica de evaluar programas y políticas está asociada al incremento de actuaciones de intervención social durante los años sesenta en las democracias occidentales avanzadas, fundamentalmente en Estados Unidos y Canadá, y también a la creciente racionalización en el proceso de toma de decisiones y funcionamiento de las administraciones públicas.

El crecimiento de programas de intervención en áreas como la salud, la educación, en general el bienestar social, generaban la necesidad de conocer si estas políticas daban el resultado esperado, los costes que representaban, así como el impacto que tenían en la sociedad. Por otra parte, la creciente disponibilidad de datos estadísticos de organismos nacionales e internacionales fue haciendo más fácil el objetivo de evaluar las políticas y los programas de actuación de los distintos gobiernos.

En todo caso, a pesar de que la práctica de evaluar las políticas públicas se ha extendido a buena parte de los sistemas políticos democráticos occidentales, hay grandes variaciones con respecto al grado de institucionalización de esta práctica tanto entre países como dentro del mismo país y existen diferencias en el enfoque desde el que se lleva a cabo la evaluación. En ocasiones, la evaluación se efectúa desde una perspectiva meramente económica, mientras que, otras, se lleva a cabo con una visión más amplia.

En este sentido, como señala Ballart<sup>52</sup>, resulta importante distinguir entre el concepto de evaluación de programas/políticas y el de inspección o control administrativo.

La inspección administrativa no identifica la adecuación de medios a finalidades perseguidas, sino que se centra en comprobar que en el diseño y en la ejecución de una política se haya respetado la normativa vigente, y también en vigilar que los recursos asignados a una política hayan sido utilizados de una manera correcta.

#### Lectura complementaria

**Ballart (1992)** desarrolla más detalladamente el nacimiento y la generalización de la evaluación de las políticas públicas.

#### Informe de evaluación

Coleman y su equipo realizó en 1966 uno de los primeros informes de evaluación en el que se aplicó la metodología y la lógica de investigación propias de las ciencias sociales para analizar el impacto de una política educativa en la igualdad de oportunidades con respecto a la educación.

<sup>(52)</sup>Ballart (1992, pág. 75).

La propuesta de sistematizar e institucionalizar la evaluación no siempre fue impulsada desde sectores que no favorecían la intervención del Estado en ámbitos como la sanidad o el bienestar social, mediante políticas y programas, sino también por sus detractores. Evidentemente, cada sector esperaba resultados diferentes de los procesos de evaluación: mientras que los partidarios de este tipo de intervención esperaban reforzar sus argumentos a partir de una evaluación positiva de este tipo de intervención, los detractores buscaban encontrar argumentos para criticarlos y evitar su consolidación. En todo caso, la idea que nos interesa es que tanto para los partidarios como para los detractores, la evaluación era una herramienta útil en la que basar sus demandas. Para ser considerada útil por los dos sectores, resultaba fundamental la cuestión de la objetividad e imparcialidad en el proceso de evaluación.

## 7.2. Tipo de evaluación

Hay varios tipos de evaluación, dependiendo de los criterios que se utilicen para su elaboración. La tipología más utilizada toma como criterio el momento en el que se lleva a cabo la evaluación y los objetivos que persigue. De acuerdo con estos criterios, podemos distinguir dos tipos:

1) **La evaluación sumativa (*summative evaluation*)**, dependiente de **resultados**, que se efectúa generalmente una vez concluye la implementación del programa/política pública. La atención se dirige a evaluar en qué medida los objetivos se transforman en resultados concretos (*outputs*) y en el impacto de éstos en la sociedad (*outcomes*).

2) **La evaluación formativa (*formative evaluation*)**, dependiente del **proceso**, que incluye la valoración de las distintas fases de desarrollo de una política (diseño, implementación, etc.), y que generalmente se efectúa mientras ésta se lleva a la práctica.

La finalidad y los aspectos de las políticas en las que los dos tipos de evaluación centran su atención son diferentes. Mientras que la evaluación *sumativa* valora los resultados de un programa una vez realizado, generalmente con la intención de decidir si mantenerlo, con modificaciones o sin ellas, o suprimirlo, la evaluación formativa se desarrolla mientras el programa o la política se lleva a cabo, con la intención de analizar la medida en que este programa se está implementando y las condiciones que facilitan una puesta en práctica satisfactoria de sus contenidos. Rossi y Freeman (1985) distinguen tres puntos de interés de la evaluación formativa:

1) El grado de cobertura de un programa o política, es decir, la medida en que llega a la población apropiada.

2) Si los contenidos y las actividades que se desarrollan son consistentes con los inicialmente especificados.

### 3) Los recursos que son utilizados en el desarrollo de la implementación.

Como señala el cuadro resumen que aparece a continuación, los destinatarios de la evaluación formativa suelen ser gestores y ejecutores de las políticas, interesados en conocer el modo como se lleva a cabo, y también posibles problemas que puedan impedir la consecución de los objetivos previstos, mientras que la sumativa resulta de más interés para los políticos o altos cargos que toman decisiones sobre futuras políticas.

Para llevarla a cabo, la evaluación formativa requiere una interacción entre las personas a cargo de la implementación de la política en cuestión y el evaluador, que generalmente obtiene la información a partir de la cual llevar a cabo la evaluación mediante entrevistas con este personal y mediante la observación de distintos aspectos de su trabajo. En cambio, en la evaluación sumativa, el evaluador suele tener una posición independiente, incluso puede no interactuar de ninguna manera con las personas que han estado a cargo de la elaboración e implementación de la política. Éste sería el caso de las evaluaciones que se ciñen más estrictamente al análisis de los resultados y efectos de una política.

En la evaluación formativa, la búsqueda de información se desarrolla de una manera continua, a medida que se ponen en práctica las políticas objeto de evaluación, mientras que en la sumativa, los datos se piden en un momento concreto, generalmente después del fin del programa/política. Aunque los dos tipos de evaluación pueden utilizar datos cuantitativos y cualitativos, generalmente en la evaluación formativa predominan estos últimos, dada la dificultad para cuantificar algunos aspectos de la implementación de los programas. También hay algunas diferencias con respecto al formato en el que se plasma la evaluación: mientras que es habitual que la evaluación de los resultados y el impacto de un programa (sumativa) se refleje en informes escritos, en el caso de la información formativa es frecuente que se comuniquen los resultados de la evaluación mediante reuniones formales o informales con los distintos equipos encargados de la ejecución e implementación de una política y no sólo mediante informes escritos.

Finalmente, en el cuadro se enfatiza la importancia del rigor científico y la imparcialidad a la hora de evaluar los resultados e impactos de una política. Aunque estos valores también son importantes para llevar a cabo una evaluación de la implementación de una política, en este caso se valora más el conocimiento y la familiaridad con los distintos aspectos de una política/programa, y también la relación del evaluador con los diferentes equipos encargados de ejecutarla.

**Tabla**

| <b>Resumen de las características de la evaluación formativa y de la evaluación sumativa</b> |  |  |
|--|--|--|
|  | <b>Formativa</b>   | <b>Sumativa</b>  |
| <b>Destinatarios principales</b>   | Gestores<br>Ejecutores de programas/políticas  | Políticos y altos cargos ( <i>policy makers</i> )  |
| <b>Tipo de información que se subraya en la evaluación</b>                                   | Información sobre los objetivos<br>Datos sobre la implementación, participación de actores en ésta y problemas encontrados | Resumen de las características de la implementación<br>Datos sobre los resultados e impacto de la política |
| <b>Papel del evaluador</b>   | Interactivo con los gestores y personas a cargo de la implementación   | Independiente  |
| <b>Metodología</b>   | Cualitativa y cuantitativa (cierto predominio de la primera)   | Cuantitativa y cualitativa   |
| <b>Frecuencia de la recogida de información</b>  | Continua   | Puntual  |
| <b>Formado de la evaluación</b>  | Informes y reuniones informales con distintos participantes en la implementación   | Informes   |
| <b>Requisitos de credibilidad en la evaluación</b>   | Conocimiento del programa<br><b>Relaciones con los gestores e implementadores</b>  | Rigor científico<br>Imparcialidad  |

Fuente: Inspirada en Herman, Lyons Morris y Taylor Fitz-Gibbon (1987, pág. 26)

Hay otras propuestas para identificar tipos de evaluación. Ballart (1992) propone la clasificación siguiente, de acuerdo con la fase o el aspecto de una política en la que se centra la evaluación. En el fondo, no es una tipología diferente de la que distingue entre proceso y resultado, simplemente identifica distintas fases dentro de la evaluación del proceso que van desde la conceptualización hasta la implementación de la política.

1) **Evaluación de la conceptualización/diseño**, que implica analizar la manera como una política o un programa concreto ha sido concebido, los objetivos que se han marcado y los instrumentos que se han diseñado para llevarlo a cabo. Se tienen en cuenta las necesidades de la población a la que va dirigida el programa o la política en cuestión, y también las medidas y actividades de las que se compone este programa, así como los recursos destinados a éste.

2) **Evaluación de la implementación**. Se incluye la evaluación de dos aspectos fundamentales, el modo como una política o programa se lleva a cabo, y también su cobertura, es decir, si incluye la población o área geográfica a la que estaba destinada.

3) **Evaluación de la eficacia o impacto**. Se incluyen en esta evaluación tanto la valoración de los productos, de los resultados de un programa (*outputs*), como su impacto en la sociedad. El análisis de los resultados hace referencia a los productos directos de la política o programa llevado a cabo. Por ejemplo,

en política educativa un *output* podría consistir en un incremento del número de plazas de enseñanza secundaria, o en política sanitaria, en el número de camas de hospital disponibles.

Los *outcomes* o impactos de una política son las consecuencias intencionadas o no intencionadas de un plan de acción gubernamental deliberado en una determinada sociedad. Aquello que se quiere averiguar mediante el análisis de los impactos de una política es la medida en que la producción de una serie de resultados (*outputs*) produce cambios sociales, es decir, se pretenden identificar las transformaciones sociales asociadas a la implementación de programas y políticas públicas<sup>53</sup>.

<sup>(53)</sup>Dye (1972, pág. 355).

En este sentido, se deben considerar los impactos o las consecuencias esperadas (buscadas) de una política, pero también las inesperadas o no intencionadas, es decir, aquellas que no estaba previsto conseguir. Los efectos inesperados pueden ser de naturaleza positiva o negativa, pueden ser evitables o inevitables. Por ejemplo, una campaña para la promoción del uso del casco entre los motoristas puede tener como consecuencia imprevista la disminución de los órganos disponibles para trasplantes, dado que la mayor parte de éstos provienen de accidentes de tráfico. Retomando un caso sobre la contaminación de las aguas planteado ya, la implantación de un impuesto obligatorio en las empresas contaminantes, cuya cuantía dependerá de los niveles de contaminación de las empresas, podría tener como consecuencia no deseada la deslocalización industrial. A las empresas les podría resultar más conveniente cambiar el emplazamiento de la industria a una comunidad autónoma limítrofe con una legislación medioambiental menos exigente.

**4) Evaluación de la eficiencia.** Este tipo de evaluación hace referencia a la valoración de la adecuación de los medios utilizados con las finalidades previstas, es decir, a un análisis de los costes y beneficios obtenidos mediante un programa o política pública. Los costes y beneficios se pueden restringir a los de naturaleza económica, o plantearse una definición más amplia que incluya los de naturaleza política, social y otros.

Otras clasificaciones distinguen entre evaluación externa, cuando la evaluación es realizada por personas ajenas a la organización a cargo del diseño y la implementación de la política, y evaluación interna, cuando ésta se lleva a cabo dentro de la organización gestora del proyecto/política<sup>54</sup>.

<sup>(54)</sup>Cohen y Franco (1992, pág. 112).

Finalmente, otra clasificación distingue entre evaluaciones centradas en los objetivos marcados en las propias políticas y la medida en que estos objetivos se han cumplido, ante una evaluación libre de objetivos (*goal-free*) que enjuicia las políticas dependiendo de las necesidades de sus destinatarios<sup>55</sup>.

<sup>(55)</sup>Scriven (1973).

La dificultad en este tipo de evaluación reside en identificar las necesidades y los actores relevantes para cada política. En realidad, la propuesta de Scriven no era tanto hacer todo el proceso de evaluación ignorando los objetivos fijados en la misma política o programa, sino evitar ceñirse única y exclusivamente a éstos, y tener en cuenta la visión de otros actores afectados por las políticas. Volveremos sobre este punto cuando se presenten las propuestas de los defensores de la llamada *evaluación pluralista*.

### 7.3. Fases y metodología de la evaluación

En la revisión de la metodología no nos centraremos en todos los tipos mencionados, sino fundamentalmente en los dos grandes tipos: la evaluación tradicional, que se centra en analizar los resultados e impactos de una política/intervención<sup>56</sup>, y la evaluación que se centra en el proceso de implementación<sup>57</sup>.

<sup>(56)</sup>Evaluación sumativa.

<sup>(57)</sup>Evaluación formativa.

#### 1) Evaluación clásica (objetivos-resultados)

La evaluación clásica es aquella que se propone medir los efectos de una política o un programa concreto con relación a los objetivos que se propone alcanzar (evaluación sumativa). Las fases<sup>58</sup> que se deben seguir para hacer este tipo de evaluación son las siguientes:

<sup>(58)</sup>Weiss (1972, pág. 24).

- a) Familiarización con el programa/política en cuestión. Identificación de los objetivos generales y específicos de un programa/política.
- b) Búsqueda de indicadores útiles para "medir" el grado de cumplimiento de estos objetivos.
- c) Provisión de información y datos de los indicadores señalados.
- d) Análisis de los datos para alcanzar conclusiones con respecto al grado de cumplimiento de los objetivos.

Veamos, una por una, las distintas fases enumeradas.

- a) Familiarización con el programa/política en cuestión. Identificación de los objetivos generales y específicos de un programa/política

Si la evaluación de una política o programa se define como el grado de consecución de una serie de objetivos que se pretendían alcanzar, resulta esencial identificar estos objetivos y definirlos de una manera precisa, ya que constituyen los elementos de juicio a la hora de valorar el grado de éxito de este programa o política.

La tarea de identificar los objetivos de una política es compleja. Para empezar, surgen dificultades cuando nos planteamos los objetivos de qué actores se deben determinar: ¿los que aparecen como objetivos explícitos en la misma definición del programa de intervención/política pública? ¿Los de las personas que diseñan y toman las decisiones con respecto al contenido de las políticas? ¿Los de los grupos afectados? ¿Debemos considerar sólo los objetivos manifiestos o se deben buscar objetivos "ocultos"?

Además, es frecuente que los objetivos de las políticas sean muy generales y abstractos, lo que dificulta la evaluación cuando se quieren estudiar los resultados. Ejemplos de esta generalidad pueden ser objetivos como "mejorar la calidad de la enseñanza secundaria", o "mejorar la asistencia sanitaria". También es habitual que este tipo de objetivos se acompañen de otros más específicos, que son los que suelen ser objeto de evaluación.

Las estrategias para identificar los objetivos, definirlos y establecer una "jerarquía" entre éstos según su grado de abstracción varía dependiendo de los casos. Cuando los objetivos se hayan hecho explícitos en leyes y documentos de distinta naturaleza, ésta será nuestra principal fuente de información. Incluso cuando haya objetivos "ocultos" o "no explícitos" que la evaluación debe tener en cuenta, disponer de una serie de objetivos plasmados en un documento resulta un punto de partida fundamental. Otras veces, no existe esta formalización de los objetivos y es necesario que el evaluador entre en contacto con los creadores del programa o de la política para averiguar los objetivos que se pretenden alcanzar con éste o ésta.

¿Qué fuentes se tienen normalmente para identificar los objetivos de un programa, un plan de actuación o una política?

- **Consulta de documentos oficiales** en los que se detalla el programa, plan o política. Puede ser desde una ley, hasta un plan concreto de una institución o Administración Pública.
- **Realización de entrevistas con las personas a cargo del diseño de las políticas.** Uno de los problemas de utilizar únicamente las entrevistas con los actores implicados es que, si éstas se desarrollan una vez haya finalizado el plan o programa, la información que obtengamos puede estar sesgada, ya que los entrevistados, intencionada o conscientemente, pueden intentar ajustar los objetivos iniciales a los conseguidos finalmente. De esta manera, resulta preferible combinar la realización de entrevistas con actores clave con la consulta de documentos oficiales elaborados en la fase de planificación de una política o plan.

Los objetivos pueden hacer referencia a los productos inmediatos de las políticas o a su impacto en la sociedad (podéis ver la distinción realizada anteriormente entre *outputs* y *outcomes*). En una política destinada a la promoción de los hábitos de lectura, los objetivos específicos relativos a los productos o

resultados de la política podrían ser la mejora de los fondos bibliográficos, del conocimiento de los servicios que ofrecen las bibliotecas públicas y el incremento de su uso, mientras que el impacto perseguido es conseguir un incremento en el índice de lectura en la población.

A modo de resumen, para identificar y definir los objetivos, de carácter general o específico, de una política debemos tener en cuenta:

- El contenido y la posible multiplicidad de objetivos.
- La existencia de una jerarquía de los objetivos (existencia de objetivos y subobjetivos ligados a los anteriores, etc.).
- La población a la que va dirigida la política/programa de actuación.
- El plazo de tiempo en el que se prevé obtener resultados/efectos.
- La magnitud de los resultados esperados y el impacto de éstos.
- La duración y estabilidad de los efectos.
- La posible existencia de consecuencias o impactos no esperados. En ocasiones, como su propio nombre indica, estos efectos de las políticas no se prevén en el momento de su planificación, pero otras veces, aunque no se definan de una manera tan precisa como los objetivos, sí que se tienen en cuenta impactos potenciales no previstos o no buscados.

#### **b) La búsqueda de indicadores**

Una vez se han identificado y definido de una manera precisa tanto los objetivos generales como los objetivos más específicos, resulta necesario operacionalizar estos objetivos, es decir, encontrar indicadores que nos permitan medir su grado de consecución. Operacionalizar consiste en especificar una serie de procedimientos o de operaciones que se deben hacer para obtener uno o varios indicadores empíricos de la manifestación de una propiedad o variable en un caso determinado. En resumen, operacionalizar significa establecer los pasos que se deben dar para medir los conceptos/las propiedades que queremos observar.

El indicador es la unidad que permite medir el grado de consecución de un objetivo específico de un programa: las variaciones en los valores de aquellos indicadores servirán para efectuar esta medición<sup>59</sup>. Si el objetivo de un determinado programa de actuación pública es incrementar la movilidad laboral de los trabajadores, se deberá pensar en maneras de medir, observar y, si se tercia, cuantificar, este objetivo. En el caso propuesto, se puede cuantificar el número de personas que se desplazan de una ciudad a otra por motivos laborales y decidir cómo se puede expresar este dato, de manera que lo podamos

<sup>(59)</sup>Cohen y Franco (1992, pág. 155).

comparar a lo largo del tiempo y en distintos espacios (países, regiones, etc.). Optaremos por utilizar el porcentaje de la población activa de una región que se desplaza a otras regiones por motivos laborales. Si estamos interesados en el saldo neto de movilidad laboral, también deberemos tener en cuenta el porcentaje de población activa de la región que estemos estudiando que proviene de otras regiones.

### Ejemplos

| Objetivo principal y plano de actuación  | Operacionalización: indicadores de resultados y de impacto   |
|--|--|
| <p>Ejemplo 1. Campaña para prevenir embarazos entre adolescentes.</p> <p>Objetivo principal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir el número de embarazos entre adolescentes.</li> </ul> <p>Medidas adoptadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Campaña de promoción de uso del preservativo.</li> <li>• Puesta en marcha de línea telefónica de consulta.</li> </ul> | <p>El objetivo descrito es muy específico, por lo que resulta fácil obtener indicadores de resultado y de impacto.</p> <p>También pueden ser indicadores de los resultados del programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de consultas en los centros de planificación familiar (medida en proporción por <math>x</math> habitantes).</li> <li>• Número de llamadas a los teléfonos de atención sobre planificación familiar (o proporción por <math>x</math> habitantes).</li> <li>• Número de máquinas dispensadoras de preservativos (o proporción).</li> </ul> <p>Como indicador del impacto del programa:</p> <p>Proporción de embarazos por cada mil mujeres entre doce y dieciocho años (u otro intervalo de edad según se defina en cada caso).</p> |
| <p>Ejemplo 2. Campaña para la promoción de la lectura.</p> <p>Medidas propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reparto de libros gratuitos en el autobús municipal.</li> <li>• Abaratamiento de los impuestos de los libros.</li> <li>• Campaña de creación de nuevas bibliotecas y de mejora de recursos de las existentes.</li> </ul>  | <p>Indicadores de resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de bibliotecas/mil habitantes.</li> <li>• Distancia media de la población en la biblioteca más próxima.</li> <li>• Variedad del fondo bibliográfico y oferta (videoteca, fonoteca, etc.).</li> </ul> <p>Indicadores de impacto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de la población que va a las bibliotecas (frecuencia y tipo de uso).</li> <li>• Porcentaje de la población que ha leído un libro en el último mes.</li> </ul>  |

**Los indicadores deben tener validez y fiabilidad.** La validez es el grado en el que nuestros indicadores reflejan los conceptos que queremos medir. Interrogarnos sobre la validez de un indicador significa preguntarnos si en realidad estamos midiendo lo que pensamos medir cuando lo utilizamos. Tener un aparato de televisión en los años sesenta podía ser un indicador de bienestar económico de una familia, mientras que actualmente no es un indicador adecuado para medir este concepto. Nunca podremos conseguir una validez completa porque al operacionalizar los conceptos de alguna manera también los empobrecemos.

La fiabilidad mide hasta qué punto un indicador o instrumento de medición proporciona los mismos resultados si se repite su aplicación en varias ocasiones. Por lo tanto, la fiabilidad mide el grado en el que los valores que presenta una variable que hemos medido se corresponden con los valores reales de esta

variable. Por ejemplo, podemos medir la temperatura con un termómetro o sacando la mano por la ventana. Evidentemente, el termómetro consigue más fiabilidad a la hora de medir la temperatura que la mano.

### c) Los tipos y las fuentes de datos

La información que es necesaria para evaluar el grado de cumplimiento de unos objetivos puede estar disponible o tener "que generar" para el evaluador. Cuando se utiliza información ya disponible, se habla de **datos secundarios**, mientras que cuando el evaluador genera la información, se trata de **datos primarios**.

#### **Definiciones de datos primarios y secundarios**

- Los **datos primarios** son aquellos que obtenemos directamente mediante distintos procedimientos, y no han sido elaborados ni analizados previamente por otras personas o instituciones. A la hora de obtener los datos, la atención se centrará en diseñar lo mejor posible el instrumento de medición (las preguntas, en el caso de un cuestionario cerrado).
- Los **datos secundarios** son recopilados y sistematizados por otras instituciones. No hay mucha flexibilidad a la hora de "diseñar" el instrumento de medición, sino que se debe adaptar a los datos disponibles, y sólo hay un cierto margen para transformar los datos de manera que sean tan útiles como sea posible.

La distinción entre los dos tipos de datos no hace referencia a su naturaleza, sino al modo como se producen. Aquello que en un caso es un dato primario porque somos quienes sistematizamos la información, por ejemplo, sobre el grado de asistencia a los cursos ofrecidos por un centro cultural, deviene un dato secundario si es utilizado posteriormente por otra institución o autor.

Cuando generamos nuestros propios datos, tenemos más margen para obtener la información en el formato que nos es más útil, pero también es un proceso costoso desde la perspectiva del tiempo y los recursos que son necesarios. Cuando utilizamos datos ya elaborados, tenemos un margen más pequeño de maniobra para transformar estos datos y disponer exactamente de la información que necesitamos (porque ésta no sea del interés de la institución que los pidió o porque los datos no estén disponibles con la agregación que queremos).

Las principales fuentes de datos secundarios son los documentos e informes que producen las instituciones, organizaciones y administraciones públicas en distintos formatos: anuarios, informes, estadísticos. Los sondeos que realizan institutos de opinión, en cuyo diseño no hemos intervenido directamente, también se clasifican como información de carácter secundario.

En cuanto a la generación de datos primarios, debemos resaltar las siguientes técnicas de obtención de éstos:

- Observación directa.
- Entrevistas en profundidad.

- Grupos de discusión.
- Encuestas y cuestionarios.

La **observación directa** consiste en observar de manera guiada y estructurada una serie de aspectos de una determinada realidad. Es necesario que sea sistemática, de manera que se sepa con antelación exactamente qué aspectos se quieren tener en cuenta. Una observación se basa en anotaciones, lo que se denomina un *diario de campo*. Cuanto más pensada y estructurada sea la actividad que se debe observar, más fácil será posteriormente la sistematización y el tratamiento de esta información.

Imaginemos que se aprueba un plan de reforma de la Administración Local y se quiere analizar en qué medida los cambios realizados se llevan a la práctica. Se decide optar por la observación, de manera que los evaluadores acuden al puesto de trabajo con un plan detallado de la observación de acuerdo con los objetivos planteados a la reforma. Su misión durante la observación será pedir datos relativos a estos objetivos.

El riesgo más relevante que plantea la observación, sobre todo cuando no se trata de información sobre hechos concretos (como el número de asistentes a una reunión o el número de reuniones de una unidad administrativa en un período concreto de tiempo), es que se introducen muchas valoraciones y este componente subjetivo reduce la fiabilidad de este tipo de técnica. Por otra parte, a veces, la mera presencia del observador modifica la conducta de los observados, sin que sea fácil prever hacia qué dirección y con qué intensidad se está alterando la conducta. La observación pierde así parte de su razón de ser.

En las **entrevistas en profundidad**, mediante una conversación enfocada científicamente, se intentan desgranar las claves que permiten obtener información sobre un fenómeno o tema de nuestro interés. Se trata de identificar y analizar procesos y configuraciones sociales gracias al relato personalizado que hace un individuo que explica su experiencia particular en un terreno concreto. No interesa tanto el relato en sí como los aspectos de éste en los que describen y descubren situaciones y contextos sociales, en este caso relativos al diseño y la implementación de políticas y programas de actuación pública.

Hay varios formatos de entrevistas en profundidad, dependiendo de su grado de estructuración y de ajuste a un guión. En principio, cuanto más estructurada sea la entrevista, más fácil será sistematizar y tratar la información de muchas entrevistas. Al mismo tiempo, a veces conviene "salirse del guión" para obtener información más rica que permita completar nuestros datos sobre una política.

La principal ventaja de la entrevista en profundidad es la riqueza en los datos que se obtienen, y también su complementariedad con otras técnicas de obtención de datos. Es una técnica especialmente utilizada en el análisis de las políticas públicas y en el campo de la evaluación, ya que permite abordar

esta tarea desde la perspectiva de los distintos actores que intervienen en la formulación y el desarrollo de una política. Una de las desventajas de este tipo de técnica es que requiere una inversión notable de tiempo para conseguir la información, es decir, para entrevistar a los actores relevantes en el desarrollo de una política. Por otra parte, la información obtenida resulta más difícil de sistematizar que la obtenida por formatos más estandarizados como cuestionarios con preguntas cerradas.

Otra técnica que permite obtener información cualitativa sobre distintos aspectos de las políticas, como los objetivos que se pretenden alcanzar o el grado de cumplimiento de éstos, es el **grupo de discusión**. El objetivo de un grupo de discusión es estudiar las representaciones sociales que surgen a partir de la confrontación discursiva de sus miembros. Se basa en el supuesto de que los contenidos del discurso de los componentes del grupo reflejan los elementos que constituyen la realidad social. En definitiva, el valor de esta técnica se establece sobre el supuesto de que el grupo escenifica y reproduce lo que sucede en el mundo real.

Hay una serie de cuestiones que se debe tener en cuenta a la hora de utilizar esta técnica:

- Determinar el número de participantes, que no puede ser muy elevado para facilitar la participación de sus integrantes (5-10 personas).
- Criterios de selección de los componentes, de manera que se elijan personas que presenten determinados perfiles que los hagan representativos de relaciones sociales sobre las que queremos indagar.
- Preparación por parte del moderador de la estructura del debate (temas que se van a abordar, secuencia, etc.).
- Selección del espacio físico donde tendrá lugar la sesión del grupo, que es preferible que sea un espacio "neutro", sin una significación específica para los miembros del grupo.

El grupo se reúne durante un tiempo convenido, durante el que se establece un debate conducido por el moderador, que lo abre. El moderador interviene sólo para sugerir temas y conducir la discusión, pero no muestra opiniones. Posteriormente, aparece la fase de análisis, que es la más compleja y sobre la que resulta complicado establecer unas pautas. En el análisis se trata de sintetizar los distintos discursos, demandas, opiniones que han ido apareciendo a lo largo de la discusión.

La **encuesta por cuestionario** es una de las técnicas de obtención de datos más utilizadas en investigación social, a causa del buen equilibrio que consigue entre la información obtenida y los recursos utilizados para conseguirla. Las encuestas se pueden hacer:

- A una muestra representativa de la población que nos interesa estudiar.
- Al universo de la población que nos interesa: usuarios de un hospital, de un centro de atención a gente mayor, de un centro cultural, etc.

Los pasos que se deben seguir para realizar una encuesta se pueden resumir en los siguientes:

- **Determinación de la muestra** (en caso de que sea necesario y no se entrevistó a toda la población).
- **Diseño del cuestionario.** Se deben tener claros los aspectos/dimensiones de la población que se deben analizar sobre los que se quiere obtener información. Cuanta más atención se preste a la tarea de elaborar un cuestionario, más fácil resultará el análisis posterior de la información y más útil será la información recopilada.

Algunas pautas que se deben seguir podrían ser las siguientes:

- **Limitar el número de preguntas al máximo.** Los cuestionarios excesivamente largos fatigan al encuestado, que, a veces, rechaza colaborar y llenar el cuestionario por esta razón.
- **Es preferible que la mayor parte de las preguntas sean cerradas,** ya que su análisis es más fácil. Es más sencillo codificar una respuesta entre una serie de posibilidades prefijadas y sólo recurrir a la categoría "otros" para casos realmente excepcionales. Siempre se puede incluir alguna pregunta abierta, pero de una manera complementaria, para obtener información sobre aspectos poco conocidos para quien hace la encuesta (por ejemplo, "señalad alguna carencia del servicio de atención sanitaria que no se haya mencionado en el cuestionario").
- **Las preguntas deben ser sencillas y estar redactadas de manera que resulte fácil entenderlas y contestarlas.** Se debe huir de los enunciados equívocos, de preguntar por dos cosas al mismo tiempo, o de formulaciones confusas en el uso de la negación y la afirmación.
- A ser posible, debemos **evitar preguntar sobre aspectos personales o íntimos,** dado el rechazo que la inclusión de este tipo de preguntas puede provocar en el encuestado.

- Debemos **formular las preguntas de manera "neutral"**, sin prejuzgar o inducir a producir una respuesta concreta.
- En la medida del posible, debemos **diseñar preguntas con un formato similar**, de manera que se facilite la cumplimentación del conjunto del cuestionario.
- Si los cuestionarios se repiten a lo largo del tiempo, debemos **mantener las mismas preguntas y la misma redacción**, lo que favorece la comparabilidad de los resultados.
- **Aplicación del cuestionario en los encuestados** (puede ser personalmente, por vía postal o por teléfono; cada una de estas opciones tiene costes diferentes y también tiene implicaciones diferentes con respecto a las tasas de respuesta).
- **Grabación de los datos** obtenidos en un programa de explotación de datos estadísticos.
- **Análisis e interpretación de los datos.**

**En resumen, hay distintas técnicas de obtención de datos.** Como principio general, debemos insistir en el valor añadido que significa disponer de diferente tipo de información a la hora de evaluar los resultados de un programa. Una vez disponemos de los datos relativos a los indicadores elegidos para hacer la evaluación, la fase siguiente consiste en analizar toda la información recaudada.

#### **d) El análisis de los datos obtenidos para hacer la evaluación de los resultados y del impacto**

Podemos tener en cuenta dos tipos de finalidad en el análisis de los datos recaudados en un proceso de evaluación sobre los resultados e impactos de un programa:

1) La primera de estas finalidades es de carácter **descriptivo**. Se identifican los objetivos que se planteaba una política, se diseñan unos indicadores del grado de cumplimiento de estos objetivos, se obtienen datos para estos indicadores y se hace un análisis sobre la información que proporcionan estos indicadores con respecto a la consecución de objetivos.

2) Otra finalidad, más ambiciosa, es la de **explicar** por qué éstos han sido los resultados y el impacto de una política y no otros, y también determinar el grado en el que las medidas y actuaciones contenidas en una política han contribuido a provocar un cambio en el estado de cosas, ante otros factores que pueden haber influido en la misma dirección. Si se observa una disminución

de la incidencia de embarazos entre adolescentes, ¿cómo podemos saber en qué medida este cambio se debe a una política que tenía este objetivo o se debe a otros factores?

En definitiva, se trata de analizar la vinculación entre objetivos y resultados, y entre éstos y los impactos. La principal dificultad radica en hacer un diseño de la evaluación que permita identificar los efectos del programa o de la política en la modificación de uno o varios aspectos de una sociedad o un grupo determinado, con la máxima certeza de que los cambios observados en estos aspectos se deben a la aplicación del programa/política y no a otros factores ajenos a éste. Se pretende:

- 1) Alcanzar la máxima certeza posible de que los efectos de la política/programa son realmente resultados de éstas y no de otros factores.
- 2) Identificar las condiciones que han dado lugar a estos resultados con la idea de poder trasladar estas conclusiones a otros contextos parecidos.

Son cuestiones complicadas, ya que implican encontrar causalidad entre la aplicación de un programa y la obtención de unos resultados. Para poder estar razonablemente seguros de que una disminución en el número de embarazos no deseados entre adolescentes se debe a una campaña de concienciación sobre los métodos anticonceptivos entre esta población, se deberá "controlar" que la disminución se debe a la campaña y no a otros factores.

El tipo de diseño idóneo para alcanzar esta seguridad en los efectos de una política es el diseño experimental, pero no siempre es fácil de aplicar en los procesos de evaluación.

### Ejemplo

En un experimento sobre los efectos de un detergente se eligen dos conjuntos de piezas de ropa del mismo tejido que se lavan a la misma temperatura, con el mismo tipo de agua. Uno de estos grupos se lava con un nuevo tipo de detergente (grupo experimental), mientras que el otro se lava con un detergente tradicional (grupo de control), de manera que se pueda comprobar la efectividad del nuevo detergente. Lo que se está haciendo, en definitiva, es mantener "controlados", "neutralizar" el efecto de variables que influyen en la efectividad del detergente, de manera que se pueda estar razonablemente seguro de que las variaciones en la limpieza de las piezas se deben al nuevo tipo de detergente usado y no a otros factores como la temperatura o la dureza del agua o el tejido de las piezas.

Aplicando la lógica del ejemplo a la evaluación de una política o programa de actuación, se debería tener un grupo experimental al que se aplica una política determinada, y un grupo de control, que no disfruta de estas medidas. Siguiendo con el ejemplo de antes con respecto a los embarazos en edad adolescente, el grupo experimental de mujeres adolescentes sería aquel que seguiría una campaña de concienciación y formación en la utilización de métodos anticonceptivos, mientras que el grupo de control, de características tan parecidas como sea posible al grupo experimental, no seguiría esta formación. Si efectivamente se han elegido dos grupos muy similares, en todas las variables que pueden afectar a la propensión a quedarse embarazada, o tener compor-

### Lectura complementaria

D. T. Campbell; J. C. Stanley (1963). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago: Rand McNally. Fueron los principales impulsores de los diseños experimentales y casi experimentales en la evaluación de las políticas.

tamientos de riesgo, las diferencias de comportamiento y actitud entre los dos grupos de adolescentes se podrían atribuir al hecho de que uno de los grupos haya sido expuesto a una campaña de formación y el otro, no.

El problema de este tipo de diseño de evaluación radica en el hecho de que muchas veces resulta muy complicado, si no imposible, hacer este tipo de experimentos. Hay toda una serie de diseños de investigación y técnicas de análisis que intentan reproducir la lógica del método experimental cuando éste no se puede aplicar, pero no las podemos repasar todas aquí. Por ejemplo, el análisis de series temporales, que consiste en comparar los datos de una población antes, durante y después de la realización de un plan, programa o política. Las diferencias entre estos momentos en el tiempo se atribuirán a los contenidos de la política aplicada, aunque también en este caso se deberá controlar la influencia de otros factores ajenos al programa que se pueden haber modificado a lo largo del tiempo y, por lo tanto, pueden haber tenido un impacto en los datos analizados.

Cuando se dispone de datos cuantitativos, las técnicas de análisis estadístico multivariable son útiles para introducir controles, con la idea de neutralizar el efecto de algunas variables y así poderse centrar en el análisis del peso explicativo de la aplicación de un programa o política en una transformación del estado de cosas. En todo caso, lo que se debe remarcar es que, mediante varios diseños de evaluación, lo que se intenta es siempre parecido: identificar la medida en que una política y las actuaciones concretas contenidas en ésta son las responsables de un cambio en el estado de cosas, ante otros factores.

## 2) Evaluación de la implementación (formativa)

Como se ha dicho antes, la evaluación de la implementación se refiere a dos aspectos:

**a) La cobertura de un programa**, es decir, hasta qué punto llega a la población objeto de este programa, y también la investigación sobre los posibles sesgos. Por ejemplo, una campaña para fomentar el uso de los servicios culturales entre los mayores que se haga sobre soporte escrito podrá sesgar la cobertura en lugares donde haya un índice elevado de analfabetismo funcional. Para medir el grado de cobertura, se tendrá en cuenta el número absoluto de personas afectadas por una intervención, pero también el porcentaje que este número absoluto representa con respecto a la población destinataria, de manera que esta cifra se pueda comparar a lo largo del tiempo y entre distintas unidades territoriales (no verse así afectada por las fluctuaciones en el volumen de la población destinataria).

**b) La monitorización y el seguimiento de la implementación de un programa o una política.** Se trata de identificar los actores, las unidades gubernamentales y/o administrativas y las organizaciones encargadas de la puesta en marcha de una política, y recopilar información sobre el modo como se llevan

a cabo las medidas contenidas en ésta. De la misma manera que se explicaba antes para la evaluación de objetivos resultados (sumativa), resulta necesario identificar cuáles son estos aspectos de la implementación a la que interesa conocer e identificar indicadores para observar, medir y, en definitiva, caracterizar este proceso.

En el ejemplo anterior sobre la política para reducir el número de embarazos no deseados entre adolescentes, una evaluación de la implementación supondría analizar las actividades llevadas a cabo por los distintos actores implicados en el proceso (administraciones en diferentes niveles de gobierno, asociaciones y organizaciones no gubernamentales, institutos de enseñanza secundaria), los recursos humanos y financieros destinados a cada actividad, y también el ajuste de éstas en el calendario previsto.

#### 7.4. Evaluación, objetividad y política

Las distintas propuestas de evaluación sobre los resultados e impactos de una política desde una perspectiva científica han sido objeto de críticas desde posiciones que consideran que esta objetividad es imposible de conseguir. Desde estas posiciones críticas se ha planteado la necesidad de reconocer abiertamente la pluralidad de criterios posibles a la hora de evaluar una política o programa, y la naturaleza política del proceso de evaluación. Como resultado de estas críticas, surgió la propuesta de hacer una evaluación pluralista. Esta propuesta desarrolla aspectos ya planteados en la "evaluación libre de objetivos" propuesta por Michael Scriven.

La evaluación pluralista "rechaza la idea de evaluación imparcial y objetiva de los resultados de un programa para centrarse en la importancia de los valores y de las opiniones de la pluralidad de actores que tienen que ver con un programa<sup>60</sup>". De acuerdo con el modelo pluralista, los distintos actores que intervienen en un programa o política tienen visiones diferentes de los criterios de evaluación que se deben adoptar, por lo que resulta complicado alcanzar indicadores objetivos que satisfagan estos diferentes puntos de vista. Lo más importante, desde la perspectiva de los partidarios de la evaluación pluralista, es fomentar la participación de los diferentes actores en el proceso de evaluación y facilitar el diálogo entre estas perspectivas diferentes.

<sup>(60)</sup>Ballart (1992, pág. 154-155).

Como señala Subirats (1995), resulta difícil mantener una separación estricta entre las evaluaciones y la política, y evitar que ésta las contamine. La razón radica en el hecho de que el proceso de evaluación forma parte del clima político en el que se toman decisiones, de manera que los criterios de evaluación son asimismo criterios políticos. El mismo proceso de evaluación puede ser utilizado con finalidades políticas<sup>61</sup>. Mediante la evaluación pluralista no se eliminan estos aspectos, pero se tienen en cuenta en el proceso de evaluación en la medida en que ya no es suficiente respetar una serie de pautas metodológicas para hacer una evaluación correcta. El enfoque pluralista pretende que

<sup>(61)</sup>Subirats (1995, pág. 9).

<sup>(62)</sup>Subirats (1995, pág. 11).

la evaluación de la política no enfatice únicamente la medida en que se alcanzan los objetivos internos definidos en una política determinada, sino que este proceso incluya la discusión sobre sus valores básicos, el proceso analítico y las conclusiones de éste, haciendo participar a los principales actores (y receptores) de la política en el proceso de evaluación<sup>62</sup>.

De esta manera, en el modelo pluralista, la evaluación no la hacen de manera exclusiva los técnicos que están a cargo del desarrollo de una política, sino que participan también otros actores. El evaluador en este tipo de modelo "deja de ser el juez objetivo e imparcial que le otorgaba su competencia técnica, para pasar a adoptar la posición de negociador que valora las necesidades de información, aclara las cuestiones, explica sus posibles consecuencias e intenta alcanzar un acuerdo sobre criterios y prioridades<sup>63n</sup>.

(63)Ballart (1992, pág. 155).

Las aportaciones del modelo pluralista se pueden aplicar tanto a la evaluación del proceso de diseño e implementación de una política, como a la evaluación de sus resultados, que necesariamente deberán tener en cuenta la pluralidad de valores y de objetivos de cualquier programa o política.

El modelo pluralista de evaluación también ha sido objeto de críticas, sobre todo cuando se ha desmarcado de manera más clara de los preceptos de la evaluación basada en la imparcialidad y el rigor científico. Como en otros ámbitos de la investigación académica y aplicada, la posición más moderada en lo referente a estas críticas es la que no aboga por cambios radicales, sino por un diálogo y complementariedad entre los distintos enfoques. De acuerdo con esta idea, la perspectiva científica de la evaluación se beneficia de las aportaciones de la perspectiva pluralista, mientras que esta última no debe dejar completamente de lado cuestiones metodológicas y de procedimiento desarrolladas por la perspectiva científica.



## Bibliografía

- Aguilar, S.; Font, N.; Subirats, J.** (ed.) (1999). *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Apter, D. A.** (1991). "Institutionalism Reconsidered". *International Social Science Journal* (núm. 8, pág. 463-481).
- Ballart, X.; Ramió, C.** (2000). *Ciencia de la Administración* (capítulo sobre políticas públicas, pág. 481-525). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ballart, X.** (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?* Madrid: MAP.
- Bardach, E.** (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press.
- Bates, R. H.** (1989). "Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism". *Politics and Society* (núm. 16 (2/3), pág. 387-401).
- Brugué, Q. y otros** (1994, septiembre-diciembre). "La Administración Pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?". *Gestión y análisis de Políticas Públicas* (núm. 1). Madrid.
- Calvert, R.** (1995). "The Rational Choice Theory of Social Institutions: Cooperation, Coordination and Communication". En: J. S. Banks; E. A. Hanushek (ed.). *Modern Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, D. T.; Stanley J. C.** (1963). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago: Rand McNally.
- Capano, G.** (1996). "Attori". En: G. Capano, M. Giuliani (ed.). *Dizionario di politiche pubbliche* (pág. 35-42). Roma: La Nuova Italia Científica.
- Cobb, R. W.; Elder, C. D.** (1984). *The Political Uses of Symbols*. Nueva York: Longman.
- Cohen, E.; Franco, R.** (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. Madrid: Siglo XXI.
- Colomer, J. M.** (2001). *Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, R.** (1961). *¿Who governs?* New Haven (Connecticut): Yale University Press.
- Dente, B.; Fareri, P.; Ligteringen, J.** (1998). "A theoretical framework for case study analysis". En: B. Dente; P. Fareri; J. Ligteringen. *The Waste and the Backyard. The creation of waste facilities: success stories in six European countries* (pág. 197-223). Dordrecht, Boston, Londres: Kluwer Academic Publishers.
- DiMaggio, P. J.; Powell, Walter W.** (ed.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago.
- Dye, T. R.** (1972). *Understanding public policy*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Elmore, R.** (1980). "Backward mapping: implementation research and policy decisions". *Political Science Quarterly* (núm. 94, pág. 601-616).
- Evans, P. B.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, Th.** (ed.) (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Font, N.** (1999). "Estudios de caso: objetos y técnicas de análisis". En: S. Aguilar; N. Font; J. Subirats (ed.). *Política ambiental en España. Subsidiariedad y Desarrollo sostenible* (pág. 99-112). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gomà, R.; Subirats, J.** (1998). *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actrices y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel (Ciencia Política).
- Grau Ceus, M.** (2002). "El estudio de las políticas públicas. Enfoques y metodologías de análisis". En: M. Grau; A. Mateos (ed.). *Análisis de Políticas Públicas en España: Enfoques y Casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Grau Creus, M.** (2002). "Política medioambiental: la formación de la agenda gubernamental en el Estado Español". En: T. Vicente Giménez (coord.). *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*. Madrid: Trotta.

- Grau Creus, M.** (2002). *Políticas públicas y estudios de caso. Una guía para la elaboración de trabajos de campo paso a paso*. Murcia: Diego Marín Editor/Instituto de Ciencias de la Educación.
- Grau, M.; Mateos, A.** (ed.) (2002). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gunn, L. A.** (1978, noviembre). "Why implementation is so difficult". *Management Services in Government* (núm. 33, pág. 169-176).
- Hall, P.; Taylor, R.** (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* (núm. 44, pág. 936-957).
- Herman, J. L.; Lyons Morris, L.; Taylor Fitz-Gibbon, C.** (1987). *Evaluator's Handbook*. Londres: Sage.
- Hill, M.** (1997). *The policy process in the modern state* (3.<sup>a</sup> ed.). Harlow: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Immergut, E. M.** (1997). "The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical Institutionalism and Comparative Policy Studies". En: A. Benz; W. Seibel (ed.). *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Immergut, E. M.** (1998). "The Theoretical Core of the New Institutionalism". *Politics and Society* (vol. 1, núm. 26, pág. 5-34).
- Kato, J.** (1996). "Institutions and Rationality in Politics-Three Varieties of Neo-Institutionalists". *British Journal of Political Science* (núm. 26, pág. 553-582).
- Kingdon, J. W.** (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. Nueva York: Longman.
- Lindblom, C. E.** (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas* (trad. de Eduardo Zapico Goñi). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Lipsky, M.** (1980). *Street-level bureaucracy*. Nueva York: Russel Sage.
- Mahoney, J.** (2000). "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society* (núm. 39, pág. 507-548).
- March, J. G.; Olsen, J. P.** (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.
- March, J. G.; Olsen, J. P.** (1996). "Institutional Perspectives on Political Institutions". *Governance* (vol. 3, núm. 9, pág. 247-264).
- March, J. G.** (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review* (núm. 78, pág. 734-749).
- Mény, Y.; Thoenig, J. C.** (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel (Ciencia Política).
- Moe, T. M.** (1990). "Political Institutions: The Neglected Side of the Story". *Journal of Law, Economics and Organization* (núm. 6, pág. 213-253).
- Nordlinger, E. A.** (1981). *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- North, D. C.** (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E.** (1995). "New Horizons in Institutional Analysis". *American Political Science Review* (vol. 1, núm. 89, pág. 174-178).
- Ostrom, E.** (1999). "Institutional Rational Choice: An Assesment of the Institutional Analysis and Development Framework". En: P. A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.
- Parsons, W.** (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Lyme: Edward Elgar Publishing Inc.
- Peters, B. G.** (1996). "Political Institutions, Old and New". En: R. E. Goodin; H. D. Klingeman (ed.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.

- Peters, B. G.** (1999). *Institutional Theory in Political Science*. Londres: Pinter.
- Peters, B. G.** (1999). *La política de la burocracia* (estudio introductorio de J. L. Méndez). México: Fondo de Cultura Económica.
- Pierson, P.; Skocpol, Th.** (2002). *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*. Harvard University.
- Pierson, P.** (2000). "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics". *American Political Science Review* (núm. 94, pág. 251-268).
- Pressman, J. L.; Wildavsky, A.** (ed.) (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas en Washington se frustran en Oakland* (estudio introductorio de A. Buendía Vázquez). México: Fondo de Cultura Económica.
- Riker, W. H.** (1981). "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions". *American Political Science Review* (vol. 2, núm. 74, pág. 432-447).
- Rossi, P. H.; Freeman, H. E.** (1985). *Evaluation: a systematic approximation*. Beverly Hills: Sage.
- Sabatier, P. A.** (ed.) (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.
- Scharpf, F.** (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.
- Scharpf, F.** (2000). "Institutions in Comparative Policy Research". *Comparative Political Studies* (vol. 6/7, núm. 33, pág. 762-790).
- Scriven, M.** (1973). "Goal-free evaluation". En: E. R. House (ed.). *School evaluation: the politics and process* (pág. 319-328). Berkeley: McCutchan.
- Shepsle, K. A.; Bonchek, M. S.** (1997). *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*. Nueva York: Norton.
- Shepsle, K. A.** (1989). "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approximation". *Journal of Theoretical Politics* (vol. 2, núm. 1, pág. 131-147).
- Simon, H. A.** (1976). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. Nueva York: Free Press.
- Simon, H. A.** (1982). *Models of bounded rationality*. Cambridge (Massachusetts): MIT Press.
- Simon, H. A.** (1983). *Reason in human affairs*. Oxford: Basil Blackwell.
- Steinmo, Sv.; Thelen, K.; Longstreth, F.** (ed.) (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Subirats, J.** (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Subirats, J.** (1995). "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación". *Gestión y política pública* (vol. IV, núm. 1, pág. 5-23).
- Subirats, J.** (1999). "Los estilos en políticas públicas y políticas ambientales". En: S. Aguilar; N. Font; J. Subirats (ed.) (1999). *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible* (pág. 83-98). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tsebelis, G.** (2002). *Veto Players: How Institutions Work*. Manuscrito. UCLA.
- Weingast, B. R.** (1996). "Rational Choice Perspectives on Institutions". En: R. E. Goodin; H. D. Klingemann (ed.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Weiss, C. H.** (1972). *Evaluation research*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

